

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES
ENFANTS ASSISTÉS

PAR

EDOUARD CABIBEL

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

THÈSE

soutenue le Mercredi 20 Mars 1901, à 1 heure

<i>Président</i> : M. PILLET	} Professeurs
<i>Suffragants</i> : MM. SAUZET	
JACQUELIN, Agrégé	

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 5^e Arrondⁱ

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

1914
TARDE
1914

DES
ENFANTS ASSISTÉS

THÈSE

soutenue le Mercredi 20 Mars 1901, à 1 heure

PAR

EDOUARD CABIBEL

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

Président : M. PILLET
Suffragants : MM. SAUZET } Professeurs
JACQUELIN, Agrégé



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 5^e Arrond^t

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DES ENFANTS ASSISTÉS

INTRODUCTION

La charité aux enfants est le premier des devoirs de charité, c'est la charité par excellence. Du Christ disant : « Laissez venir à moi les petits enfants, » à Saint Vincent de Paul allant par les rues de Paris en quête des trouvés, toutes les sociétés l'ont compris, l'ont écrit, l'ont prêché. La Renaissance n'a trouvé qu'un motif pour représenter la charité : elle l'a peinte sous les traits d'une femme laissant monter des grappes de nourrissons à ses mamelles gonflées de lait. La charité à l'enfant, c'est l'appui donné au plus faible, l'aumône faite au plus malheureux, car il n'a rien fait cet enfant, pour être misérable, et s'il meurt de faim à deux ans, peut-on lui reprocher sa propre paresse ?

Charité par excellence, devoir moral essentiel, la charité faite aux enfants est aussi un véritable devoir social ; non plus seulement une aumône, mais un moyen de préservation et de salut. L'homme est le capital par excellence, lui seul produit, sans lui tout est stérile ; il faut donc que

ce capital, que cet élément de production, soit, dans un pays donné nombreux, sain et fort; sain et fort physiquement sans doute, mais aussi et surtout moralement et intellectuellement. Les qualités du cerveau, du caractère, de la volonté, font plus peut-être que les bras et les muscles, pour la production intensive actuelle. L'Etat a besoin de beaucoup d'hommes, d'hommes dignes de ce nom; il y va de sa richesse, de sa force à l'extérieur, car en face des nations rivales, plus riches que nous en travailleurs, en penseurs, en savants et en soldats, il succomberait bientôt; il y va aussi de sa sécurité intérieure, du repos et de la paix de tous ses citoyens.

Or, en France, la natalité s'abaisse, et la criminalité s'accroît. Il est impossible de le nier; le voudrions-nous, tout nous prouverait le contraire. Il suffit d'entendre la voix des hommes publics, celle des publicistes, pour se convaincre que la population de l'Europe nous submergera bientôt par ses excédents, alors que nous restons stationnaires; il suffit de jeter un regard sur les statistiques pour voir que le nombre des criminels, des enfants criminels surtout, s'accroît (1).

(1) Mineurs de 16 ans poursuivis en correctionnelle :

1880.....	6.577 garçons	1892.....	7.777 garçons
—	1.110 filles	—	1 314 filles
Total....	7.687	Total....	9.091

Si, maintenant, pour combattre le mal, on en cherche les causes, on voit qu'elles sont nombreuses et communes. C'est d'abord la poursuite effrénée de la richesse et du bien-être, qui restreint les naissances dans les familles et pousse les hommes à l'assaut du bien d'autrui. De leur côté, la débauche, la misère par paresse et par envie, l'alcoolisme font livrer à la mort, à la rue, au vagabondage et à la mendicité, à la prostitution et à tous les vices, des quantités d'enfants que leurs parents ne veulent ou ne peuvent pas garder et surveiller.

C'est sur ces enfants que l'Etat doit veiller; il veut des hommes, qu'il commence par garder, accroître et surveiller la qualité et le nombre de ses enfants. Il en accroîtra le nombre, non pas certes en voulant augmenter la natalité directement : depuis le Droit romain, toutes les lois fiscales et sociales sur ce sujet ont toujours échoué. Il ne lui reste donc qu'à tâcher d'en arrêter la mortalité, car la mortalité infantile est le plus fort élément de la mortalité générale. Pour cela, surveillant l'enfant à chaque étape de son âge, il le protégera alors qu'il est à la nourrice (L. 23 décembre 1874); il le protégera plus grand contre la brutalité de ses parents (L. 19 avril 1898); plus grand encore, enfin, il le protégera dans les conditions de son travail, soit qu'il

soit employé dans des professions ambulantes (L. 7 décembre 1774), soit qu'il soit occupé dans l'industrie (L. 2 novembre 1892).

Mais il ne suffit pas d'avoir beaucoup d'enfants, il faut que ces enfants soient des hommes, en aient, avec la force et la santé, l'intelligence et la vigueur morale. Il faut lutter contre leur ignorance, obliger leurs parents à les instruire, à leur donner les notions élémentaires de la vie et de la science, et pour cela on déclarera l'instruction obligatoire (L. 28 Mars 1882); on la déclarera gratuite pour que tous y aient accès (L. 16 Juin 1881).

Il faut aussi lutter contre la criminalité des enfants, les préserver des dangers, des tentations qui les entourent, les arracher, au besoin, à des habitudes vicieuses. Mais ces dangers, ces tentations, ces habitudes, ils les courent ou les contractent par suite de la négligence ou de l'abandon de leurs parents. La meilleure solution pour les en préserver sera donc de les enlever à leur famille, de les mettre à la charge de l'Etat, de les recueillir s'ils sont abandonnés, d'aider enfin leurs parents à les élever si la misère seule les en empêche. Secours aux mères pauvres, assistance aux abandonnés, et à ceux qui sont délaissés moralement ou physiquement, telle est la partie de l'Assistance Publique que nous allons étudier, et telle est celle qui est

donnée par le service connu sous le nom de service des Enfants Assistés.

Nous verrons d'abord rapidement ce qu'on a fait avant nous et autour de nous pour ces enfants, puis nous examinerons séparément et successivement la condition de ceux de ces enfants que l'Etat secourt aux bras de leur mère, puis de ceux qu'il enlève à leur famille ou qu'il recueille d'elle pour les prendre complètement à sa charge.

HISTORIQUE

A. — Antiquité et temps barbares

La question de l'assistance en général, et de celle de l'enfance malheureuse en particulier, ne naît qu'avec les groupements en nations. Jusque-là, le patriarche, maître souverain des personnes et des biens des membres de sa tribu, assume en échange à leur égard des devoirs absolus de protection et d'entretien.

L'Etat, groupant plusieurs familles et tribus, enlevant à leurs chefs la plupart de leurs droits souverains, va avoir à se charger des devoirs qu'ils assumaient ; il isole les individus les uns à l'égard des autres, c'est à lui de veiller à la protection des pauvres et des faibles. Que firent, au point de vue spécial des enfants sans famille, les civilisations primitives ? Peu de choses en général (1).

(1) V. sur tout l'historique : Léon Lallemand : Histoire des enfants abandonnés et délaissés (Paris 1885).

L'Égypte seule supprima la question des enfants abandonnés en obligeant le père à nourrir tous ses enfants, charge peu lourde dans un pays riche, et où la nature diminue les besoins.

Quant aux autres peuples, les mœurs ne sont rien moins que protectrices de l'enfance, et les lois ne font rien pour réagir. Les causes de cet état de choses sont multiples : c'est d'abord la condition inférieure faite en général à la femme, par là même à la mère, donc à l'enfant, et surtout aux filles ; c'est aussi la pratique courante de l'exposition des enfants, sur simple volonté du père ; c'est enfin la barbarie du temps qui faisait sacrifier, quelquefois par leur propre père, les enfants et même les adolescents aux divinités d'alors, Moloch à la statue de fer rougi, ou Artémis chasserresse. Immolés ou esclaves, les enfants exposés ou orphelins pauvres n'avaient que ces deux alternatives.

Avec les Hébreux et la loi mosaïque, apparaît le souci des faibles. La loi pousse à l'accroissement de la population, et par là même protège les enfants. La charité privée, la dîme en faveur de la veuve et de l'orphelin sont recommandées, et mises en pratique. Plus tard, on établit en grand nombre des caisses de bienfaisance publiques, toujours alimentées par la dîme.

Nous arrivons aux civilisations les plus bril-

lantes de l'antiquité, à la Grèce, terre de la beauté; à Rome, capitale du monde ancien, héritière de la Grèce, et notre mère intellectuellement.

La Grèce n'eut qu'une passion, qu'une préoccupation, celle du beau. La jeunesse, la grâce, la vigueur harmonique d'un corps d'éphèbe, la démarche de déesse et les lignes de statue d'une jeune femme, la haute culture intellectuelle et morale, tout cela est beau, tout cela sera honoré; et l'on honorera aussi la richesse, la liberté et la force morale, l'affranchissement de tout travail physique qu'elle procure. Le citoyen n'a besoin que d'un fils de son sang pour continuer son culte domestique, la cité n'a besoin que de vigoureux citoyens. On exposera donc, de par le simple caprice du père, ou par ordre des lois, l'enfant illégitime ou réputé tel, l'enfant infirme ou difforme, les filles qui viendraient diminuer par trop la part de richesse, donc de bien-être et de beauté possible de leurs frères. Exposés, ou orphelins en bas-âge et sans fortune, à peine si quelques âmes charitables ou intéressées en recueillent quelques-uns, et ceux que la mort ne prend pas, on en fait des esclaves, pour amuser les riches ou leur permettre de se livrer en entier au culte de la beauté. Sans doute, aux plus beaux temps d'Athènes, la patrie adoptait les orphelins dont le père était mort à la guerre; mais c'était déjà,

du temps de Démosthène, une coutume oubliée, et tous les autres orphelins n'en étaient pas moins privés de secours.

A cette même époque, Rome, déjà puissante, et encore forte des traditions primitives, était sous le régime du patriciat et de la gens, soumise à la dure législation des Douze Tables. Le père de famille, comme l'ancien patriarche, chef, juge et prêtre des membres de la gens, leur doit aussi assistance, et doit nourrir et défendre ses clients et leurs orphelins. Les autres pauvres, fils de plébéiens, ou enfants exposés par ordre de leur père comme difformes ou illégitimes, le patricien romain ne les connaît pas, et ils n'ont comme chance très aléatoire de survie que la charité des particuliers. Bien plus tard, ils trouveront partiellement assistance dans les collèges des corporations, et Auguste les fera participer à l'*annone* (1).

Mais ce n'est que sous Trajan que s'organise vraiment l'assistance des orphelins et enfants abandonnés. La correspondance de Pline et la table de Velleia nous renseignent à ce sujet. Tant par esprit de charité, que, par une idée qui reparaitra même en France, pour en faire « l'appui de l'Etat dans la guerre » et « en remplir les camps »,

(1) V. Duruy. Histoire des romains : III, 754, 758.

Trajan créa à leur profit des caisses alimentées de la façon suivante : il prêtait à un très faible intérêt : 5 et même $2\frac{1}{2}\%$ au lieu de 12% , des sommes à des agriculteurs pour l'amélioration de leurs biens ; ceux-ci versaient les intérêts, non au fisc, mais dans des caisses spéciales qui secourraient un nombre fixe d'enfants, et servaient à chacun 192 sesterces aux garçons, 144 aux filles, soit 48 et 38 francs : les enfants naturels recevaient moins. Les villes, de riches particuliers, suivirent l'exemple de l'empereur (1).

Ses successeurs développèrent l'institution. Hadrien prolongea le secours jusqu'à dix-huit ans pour les garçons et quatorze pour les filles. Antonin et Marc-Aurèle augmentèrent le nombre des jeunes filles assistées qui prirent le nom de leurs femmes Faustines et s'appelèrent Faustiniæ. Alexandre Sévère imita leur exemple, et créa les Mammæanos et Mammœanas, du nom de sa mère. Un moment arrêtée par la pénurie du Trésor, l'institution ne cessa qu'au milieu des troubles de la seconde moitié du troisième siècle.

Mais déjà le Christ était venu, prêchant la fraternité, la pitié et l'amour pour les enfants, les esclaves et les faibles, la charité universelle pour tous, chrétiens ou païens. Ses disciples et les

(1) V. Duruy : op cit. IV : 783, 784, 785.

églises fondées par eux, organisaient la communauté de biens (1), et des caisses de diaconat ; il n'y avait point de pauvres parmi eux (2) ; bien plus, ils recueillirent les enfants abandonnés ou exposés par leurs contemporains encore païens.

Tel était le sort des enfants abandonnés ou orphelins à la fin de l'empire romain, lorsqu'arriva la tourmente barbare qui balaya les autorités, les institutions et les mœurs romaines. Pendant longtemps, les enfants, les faibles, les puissants mêmes furent livrés au bon vouloir du barbare vainqueur. Puis, celui-ci lui-même sentit le besoin de fournir des garanties aux vaincus qui subsistaient encore à côté de lui, et il promulgua ses lois : lois des Burgondes, des Wisigoths ou Salique, empruntant à la civilisation romaine une partie de ses décisions et de son droit pour les cas nouveaux pour lui. C'est ainsi que la loi des Wisigoths défend aux parents de vendre ou tuer leurs enfants, accorde une rétribution à toute personne qui nourrit un enfant, toujours, croirions-nous, plus par nécessité d'avoir des hommes pour l'armée que par pur esprit de charité.

Cela n'empêchait cependant pas les expositions, s'il faut en croire les *Formulæ adegavenses* et

(1) Actes des Apôtres : III, 45.

(2) Actes des Apôtres : IV, 34.

turons qui rapportent la procédure de la levée d'un enfant exposé, de la recherche de ses parents, ce qui prouve que l'exposition était défendue ; et enfin de la vente de l'enfant faite par les inventeurs sous la haute surveillance de l'Eglise (1).

C'est, qu'en effet, l'Eglise seule, dans ces temps de trouble, conserva sa puissance, sa hiérarchie, son ascendant sur Romains et Barbares, et seule s'occupa des malheureux. Les pauvres, les orphelins, les enfants abandonnés, elle les recueillait, les nourrissait, les élevait pour le sacerdoce, ou les cléricatures inférieures. Aucune institution spéciale aux enfants ne fonctionnait cependant. Ce ne fut qu'en 787 que l'archiprêtre Datheus de Milan fonda un hospice, non pas tant pour recueillir les enfants abandonnés ou orphelins, que pour éviter que les parents, qui voulaient cacher la naissance de leurs enfants, ne les tuassent (2).

Mais déjà, à cette époque, l'organisation centralisée entre les mains de Charlemagne, commence à décliner avec ses successeurs, et un droit nouveau va surgir : la Féodalité commence, l'histoire vraiment française s'ouvre.

(1) V. Lallemand : *op. cit.*, p. 95, 96.

(2) V. Muratori : *Ant. Ital. Med. Asi.* t. III, p. 337.

B. — France

1° DU IX^e AU XVII^e SIÈCLES

La féodalité survient, les faibles successeurs de Charlemagne, incapables de maintenir l'autorité centrale entre leurs mains, la laissent se diviser entre leurs seigneurs, leurs vassaux, bientôt plus puissants qu'eux. Le droit féodal apparaît, droit essentiellement territorial et arbitraire, plein de la seule volonté des seigneurs, jusqu'au moment où, diminué d'abord par les communes, le pouvoir des seigneurs viendra se centraliser à nouveau entre les mains royales.

Le seigneur, tout puissant à cette époque, haut ou bas justicier, prend, puis a de par la coutume, sur ses terres, le droit d'épaves, le droit d'aubaine et de bâtardise : recueillir ce qui n'appartient à personne, recueillir la succession de l'étranger et du bâtard habitant sur ses terres, le seigneur ne fait guère là que ce que faisait le roi ; mais en revanche il doit aux aubains, comme aux bâtards sa protection ; les orphelins ou les abandonnés, ce sont des épaves, onéreuses sans doute, mais que le seigneur doit recueillir comme

les autres (1). Ces abandonnés, les seigneurs passaient avec les hôpitaux, alors appartenant à l'Eglise, seule défense des faibles, des traités pour les recevoir.

Les seigneurs ne retirant aucun gain de cette protection, cherchaient d'ailleurs à s'en affranchir le plus possible. Nous verrons un arrêt du Parlement du 13 août 1552, les condamner à payer une somme annuelle de 960 livres, que de nouveaux arrêts porteront en 1667 et 1668 à quinze mille, au chapitre de Notre-Dame de Paris qui avait assumé la charge de recevoir les enfants trouvés ; les seigneurs prétendaient que l'Eglise s'en était entièrement chargée, et que par là ils étaient libérés. C'est contre cette prétention que fut rendu l'arrêt.

C'est que, comme nous l'avons vu déjà, l'Eglise à peu près seule à cette époque, s'occupait d'adoucir les mœurs et de prêcher ou exercer la protection des faibles, notamment par ses hôpitaux et hospices. Cependant, elle ne recevait pas les enfants trouvés dans ses établissements hospitaliers en général. Seuls, leur étaient ouverts et avaient d'ailleurs été fondées spécialement pour eux les maisons de l'ordre du Saint-Esprit, à la création

(1) V. Renacle : Hospices des enfants trouvés en Europe p. 64.

duquel s'attache le nom de Guy de Montpellier (1).

Après l'éclosion de la féconde agitation qui fit les communes, les villes enlevant par leurs chartes ou de force certaines libertés et plusieurs droits à leur seigneur, prirent, avec le droit de justice, le devoir d'assistance envers les enfants trouvés. Comme les seigneurs, elles passèrent des contrats avec les hospices pour les recevoir.

A la fin de cette période apparaissent deux grandes fondations envers les enfants abandonnés. François I^{er}, d'abord, par son édit du 31 janvier 1534, rendu à la requête de sa sœur Marguerite de Valois, fonda l'hôpital Saint-Antoine qui, de la couleur des vêtements des enfants, fut appelé communément, des Enfants Rouges. On y recevait des enfants légitimes nés de parents de la banlieue ou hors Paris, qui étaient morts à l'Hô-Dieu. Quant aux enfants de Paris, ils étaient reçus à l'hospice du Saint-Esprit en Grève; Charles IX donna à ce dernier établissement, par son édit de 1566, le droit de succession sur les biens des enfants qui y mouraient (2).

Il faut remarquer que les deux maisons ci-des-

(1) V. Lallemand : *op. cit.*, p. 124, 129.

(2) V. l'édit de 1566 dans le *Recueil d'Edits, déclarations, arrêts et ordonnances concernant l'Hôpital général, les Enfants Trouvés* etc, p. 255 et s.

sus ne recevaient que des enfants légitimes. Les enfants trouvés étaient recueillis soit par les seigneurs, soit par le chapitre de Notre-Dame, qui acheta pour les abriter, en 1550, une maison au Port-Saint-Landry, dite maison de la Couche. Les enfants y étaient confiés à une femme assistée de deux servantes. Mal soignés, ils mouraient en grand nombre, quand les femmes chargées de leur garde ne les vendaient pas aux bateleurs, mendiants et autres.

Dans toute cette période, le budget de l'assistance ne consista que dans les subsides accordés par les seigneurs, ou dans les revenus de l'Eglise et des ordres, alimentés par la dîme ou les aumônes.

Les enfants étaient admis, soit en vertu de décisions de l'autorité, et notamment par procès-verbal des commissaires du Châtelet, pour les maisons de Paris ; soit par leur dépôt dans une corbeille ou coquille de marbre placée aux piliers extérieurs des églises. Remarquons dès maintenant que le système du tour, de l'admission anonyme et secrète ne fut pas pratiqué.

2° DU XVII^e SIÈCLE A LA RÉVOLUTION

Telle était la situation, plutôt précaire des enfants trouvés ou orphelins pauvres. Il était donné

à l'apôtre de la charité au xvii^e siècle, si fécond en grandes pensées, de faire faire un pas décisif à cette question : Saint Vincent de Paul, profondément ému de la misérable situation faite aux pauvres enfants reçus à la maison de la Couche, intéressa à leur sort diverses dames ou « demoiselles » dont il avait la direction spirituelle ; Louis XIII lui-même fut touché par son zèle communicatif et donna 4.000 livres prises sur le domaine de Gonesse. Une maison fut louée à la porte Saint-Victor, en 1638, et M. Vincent mit à sa tête M^{lle} Legros avec ses Filles de la Charité. L'extension que prit cette fondation, les charges croissantes avec le nombre d'enfants admis, lassèrent vite les fondatrices, malgré le supplément d'allocation de Louis XIV, qui ajouta en 1644 aux 4.000 livres de son père 8.000 livres à prendre sur le revenu des cinq grosses fermes (1). Encore une fois Saint Vincent de Paul sauva ces pauvres enfants par sa chaude et vibrante éloquence. De ce jour, la maison des enfants trouvés de Paris est fondée.

La maison primitive devint bientôt trop petite, et après un essai infructueux d'établissement des enfants au château de Bicêtre, donné par le roi,

(1) V. Code de l'Hôpital général de Paris : Paris 1786, p. 307 et 308.

mais où l'air trop vif les décimait, on les installa d'abord provisoirement au faubourg Saint-Denis, puis on acquiert pour eux deux maisons, rue Neuve-Notre-Dame, et faubourg Saint-Antoine. la première gardant le nom primitif de maison de la Couche.

L'administration de ces maisons resta purement privée jusqu'en juin 1670. A cette époque, un édit royal (1) la rattacha au grand rouage fondé en 1656 sous le nom d'Hôpital Général, et qui comprenait les hôpitaux de la Pitié, de Bicêtre, de la Savonnerie de Chaillot, de la Maison de Scipion. Ce fut plus pour garantir la bonne administration des enfants trouvés que pour fondre tous les services d'assistance sous une même main que l'on fit cette union. Le service des enfants, en effet, eut son administration propre : une commission détachée au bureau général, et ne comprenant que le premier président et le procureur général du Parlement de Paris, et quatre directeurs de l'Hôpital Général désignés pour trois ans par leurs collègues, au lieu des trente trois membres du bureau, était chargée du fonctionnement de ce service. Seules les acquisitions et aliénations d'immeubles restaient de la compétence du bureau de l'Hôpital Général. Un rece-

(1) V. Code de l'Hôpit. génér, p 303.

veur spécial rendait ses comptes au bureau. Les réunions de la commission étaient hebdomadaires ; aux séances mensuelles, les dames bienfaitrices assistaient, deux d'entre elles, d'ailleurs, étant, un jour de chaque semaine, de service à la maison de la Couche.

Le bureau avait aussi dans ses attributions la nomination des sœurs supérieures des maisons de la Couche et de Saint-Antoine, après entente avec le supérieur des lazaristes ; c'est là une profonde dérogation à la règle des communautés d'alors, mais explicable en ce que « les fonctions de supérieure ne se bornaient pas à régir une communauté..... ; il fallait tenir plus à la chose même de l'hôpital qu'à l'observance des règles particulières, ou du moins savoir allier les exercices de communauté avec les règlements hospitaliers » (1).

On subvenait aux diverses dépenses au moyen de ressources variées, d'origine plus ou moins ancienne. C'étaient :

1° Les subventions ou concessions royales : les 12,000 livres de rente des édits de 1642 et 1644 d'abord, sur le domaine de Gonesse ou les cinq grosses fermes ; 20,000 livres de l'édit de 1674, subvention représentant la contribution,

(1) V. Lallemand. Un chapitre de l'histoire des enfants trouvés : (Paris 1885) ; p. 13.

augmentée d'ailleurs de 1,000 livres, que devaient les seigneurs justiciers de Paris et sa banlieue, dont le roi, par son édit de février 1674, avait réuni les justices à la justice royale du Châtelet (1). — Les secours extraordinaires dans les cas pressants. — Les portions de droits d'octroi allouées aux enfants assistés : arrêt du Conseil du 7 juin 1695 et autres (2).

2° Les loteries ; autorisées d'abord à titre exceptionnel, puis périodiquement à partir de 1717, les loteries de 20 sols le billet, avec 15 % de bénéfice pour les enfants trouvés, virent, en 1755, par leur affectation accessoire à la reconstruction de l'église Sainte-Genève, leur billet porté à 24 sols, et leur produit décroître tellement, qu'en 1762 l'hôpital devait au Chapitre Sainte-Genève 584,260 livres environ qu'il ne pouvait pas payer ; des subventions royales extraordinaires vinrent combler le déficit, et en 1776 on fondit toutes les loteries en une seule : la loterie royale de France, sur laquelle l'hôpital eut une part de 140,234 livres (3).

3° Les biens des œuvres préexistantes : biens de la Confrérie de la Passion, qui représentait

(1) V. Code de l'Hôp. gén. : p. 314, 315.

(2) V. Code Hôp. gén. : p. 147, 173.

(3) V. sur les loteries : Code Hôp. gén. : pages 319, 320, 323, 324.

autrefois les mystères, et possédait l'hôtel de Bourgogne (arrêt du Conseil du 14 avril 1676); biens de la Maison des Enfants-Rouges, dont les lettres patentes de mai 1772 ordonnèrent la translation aux Enfants-Trouvés, après qu'une déclaration de 1680 eut ordonné l'union des deux établissements; biens de l'hôpital Saint-Jacques (lettres patentes de 1781), mais avec la précision que ces ressources nouvelles serviraient à acheter une maison pour retirer les enfants atteints de maladies communicables (1).

4° Les revenus des biens immobiliers, notamment la location de l'hôtel de Bourgogne aux comédiens italiens du duc d'Orléans.

5° Les fondations et aumônes privées : fondations successives, plus ou moins anonymes, pour bâtir de nouveaux bâtiments, faire apprendre des métiers aux enfants, ou les doter; aumônes provenant surtout des dons manuels que faisaient les fidèles dans les églises : à la porte intérieure était un berceau dans lequel on exposait de jeunes enfants « choisis parmi les plus jolis des deux sexes » pour attendrir la pitié des fidèles.

6° Une ressource non négligeable, puisqu'elle rapportait environ quarante livres par semaine, venait de l'habitude qu'on avait de faire suivre les

(1) V. Code Hôp. gén. : pages 327, 328 331, 333.

convois des personnes dont la famille le demandait par de jeunes enfants trouvés. Habitude déplorable s'il en fût, et qui ne compensait certes pas, par les ressources qu'elle procurait, le préjudice matériel et moral infligé aux enfants.

Toutes ces ressources étaient cependant insuffisantes, car soit en payant les mois de nourrice, soit en se chargeant des enfants au retour des placements, le bureau de l'hôpital général devait fournir des fonds : le 3 mai 1712, il avait déjà fourni 288,000 livres (1).

C'est que le nombre des enfants admis s'accroissait de jour en jour. Ce n'étaient plus les enfants légitimes ou trouvés de Paris qui peuplaient la couche et les maisons de Saint-Antoine ou Saint-Denis, mais la province envoyait à Paris tous les enfants dont les villes ou les parents voulaient se débarrasser. Transportés par les voituriers de terre et d'eau, sans nourriture et sans soins, ils mouraient en masse, et les rares survivants venaient encombrer les maisons de la capitale. Les mesures prises contre les voituriers et l'obligation pour eux de tenir un registre des enfants dont ils se chargeaient et du nom et du domicile de ceux qui les leur confiaient, n'enrayaient pas cette invasion.

(1) V. Code Hôp. gén. : p. 340.

L'admission, d'ailleurs, était si facile ! Les maisons étaient surtout peuplées d'enfants trouvés, abandonnés dans la rue, sous le porche des églises ou dans l'allée d'une maison. Dans ce cas, l'enfant ne pouvait être levé que par le commissaire du quartier, qui dressait procès-verbal et l'envoyait à la couche, « ou, si le commissaire ou autre ne s'en entremet, craignant la dérision et soupçon l'enfant être de son fait, on envoie quérir la dame des Enfants-Trouvés qui ne fait difficulté de l'enlever, en lui payant cinq sols pour le domicilier à la porte ou étau duquel ledit enfant aura été trouvé ». Plus tard, vu le nombre croissant des expositions, le commissaire ne put lever tous les enfants, et envoyait un de ses agents. Ce ne fut qu'au XVIII^e siècle que l'on vit les parents apporter directement leurs enfants aux commissaires qui les envoyaient à l'hospice ; cela devint d'ailleurs bientôt la règle générale.

Insistons sur cette constatation que le tour était absolument inconnu à Paris, sauf à la maison de la Couche.

Une fois admis, que faisait-on de ces enfants, généralement nouveau-nés. D'ailleurs, des délibérations du bureau (1) tâchent de restreindre

(1) V. notamment : 8 mai 1665 ; 4 déc. 1665 ; 11 déc. 1665 ; 12 février 1666 ; Lallemand : Un chapitre de l'Histoire des Enfants trouvés, p. 30.

les admissions des enfants au-dessus d'un an en les envoyant temporairement à la Salpêtrière pour effrayer, par le régime et le climat de cette maison et la mortalité qui s'ensuit, les parents des enfants. On considérait en effet ceux-ci comme légitimes, puisque les parents les avaient gardés plus d'un an. Il faut dire, d'ailleurs, que l'on revint vite à des sentiments plus humains, et qu'on admit de nouveau, sans difficulté ni restriction, les enfants de plus d'un an, en les plaçant en province comme les autres.

En effet, les nouveau-nés ne faisaient à la couche qu'un séjour temporaire. Ils étaient remis dès leur arrivée à des nourrices sédentaires, en attendant l'arrivée de nourrices venues de la province pour se charger d'enfants. Celles-ci étaient procurées à l'hôpital par des intermédiaires spéciaux, appelés meneurs ou meneuses, qui se chargeaient déjà d'alimenter les bureaux de recommanderesses, où les bourgeois de Paris venaient chercher leurs servantes. Ils amenaient de la campagne les nourrices à Paris, et, une fois celles-ci pourvues d'un ou deux nourrissons, ils les ramenaient en province. Les abus de ces intermédiaires étaient forts grands, plusieurs fois des décisions intervinrent pour modérer leurs prétentions et empêcher qu'ils ne spoliassent à peu près complètement les nourrices.

Malgré ces meneurs, le bureau ne trouvait pas toujours des nourrices en nombre suffisant qui vinssent chercher les enfants à Paris même : soit parce que la moisson pressait, soit qu'elles ne voulussent pas se « séparer de leur maison ». Force était alors de remettre directement les enfants aux meneurs qui les portaient aux nourrices : c'était le système de l'envoi par commission, système déplorable s'il en fût, funeste aux enfants par le manque de soins et de nourriture appropriés à leur âge, et très désavantageux pour les nourrices, les meneurs prélevant une commission beaucoup plus forte sur leur salaire.

Les nourrices, qui prenaient les enfants, recevaient, en même temps que le nourrisson, une « bulle », ou feuille imprimée portant les noms de l'enfant, les nom et domicile de la nourrice, les droits et devoirs réciproques de celle-ci et de l'Administration. Les feuilles étaient visées par le curé dans les huit jours de l'arrivée, et on y inscrivait les paiements successifs.

Le salaire, très minime au début (199 livres pour quatre ans en 1670), très irrégulièrement payé d'ailleurs, était fort diminué par les frais qu'on laissait à la charge des nourrices : frais de meneurs ou de commissions, obligation de rapporter à Paris les hardes des enfants morts. Successivement, l'Administration prit à sa charge la plupart

des frais, et augmenta peu à peu les salaires, en y ajoutant des primes de survie et des indemnités de voyage.

La surveillance des enfants en province s'exerçait par les sœurs de la maison de la couche qui visitaient deux par deux les diverses nourrices. Peu à peu, le nombre croissant des placements devint si grand, que les sœurs ne suffirent pas à la tâche. Le 7 juin 1773 une délibération du bureau de l'Hôpital général (1) charge de la surveillance les inspecteurs préposés à la surveillance des enfants des bourgeois de Paris mis en nourrice à la campagne. Le peu de zèle des inspecteurs et l'énorme accroissement des frais fit, dès le 31 janvier 1774 (2), revenir le bureau au système de l'inspection par les sœurs qui « n'ayant point d'intérêts à concilier, mais uniquement dévouées au bien de la chose, seront plus propres que d'autres, à seconder l'administration dans ses vues. » Le bureau y trouvait surtout un grand avantage financier.

Les enfants mis en nourrice étaient, au début, ramenés à Paris dès l'âge de quatre ans, porté ensuite à cinq, puis sept ans (3). Transplantés de la campagne à la ville, le changement d'air leur

(1) V. Code : Hôp. gén., p. 358

(2) V. Code : p. 363

(3) Délibérations du Bureau de l'Hôpital général : 10 octobre 1670, 9 mars 1688, 8 mai 1896.

était funeste ; de plus, l'encombrement des maisons de Paris où on les recueillait fit modifier le système : on laissa les enfants dans les familles qui les avaient recueillis, ou chez ceux qui voulaient les élever, moyennant pension jusqu'à quatorze ans pour les garçons et seize ans pour les filles (1). Obligés d'abord de rester dans leur famille d'adoption et de servir pour rien jusqu'à vingt-cinq ans, on décida en 1772 (2), que cet âge serait abaissé à vingt ans, des gages étant dus aux enfants plus âgés. La Rochefoucauld-Liancourt, en 1790, constatera dans son rapport les heureux effets de ces placements, et les mauvais résultats obtenus par l'éducation à Paris.

De nombreux enfants, en effet, étaient ramenés à Paris, soit que personne ne s'en chargeât, soit qu'on voulût en faire des ouvriers. Mis à Saint-Antoine, puis à la Pitié et à la Salpêtrière, mal instruits et élevés à cause du trop grand nombre d'élèves et de la pénurie des professeurs, on ne sut jamais les employer qu'à tricoter des bas et des bonnets. Cela leur faisait contracter des habitudes de paresse qui les empêchaient de travailler quand on les mettaient en apprentissage, et les faisaient presque tous mal tourner, dès que l'ad-

(1) Règlement du 7 janvier 1861.

(2) Délibération, 3 août 1772 : (Code, p. 351).

ministration, à vingt-cinq ans, cessait sa tutelle et les lâchait dans la vie sans aucune ressource.

La tutelle de l'administration cessait aussi par le retrait des enfants par leurs parents ou par des personnes charitables. Dans le premier cas, on décidait généralement qu'il y avait lieu au remboursement en tout ou partie des frais faits pour l'enfant ; mais c'était surtout une question d'espèce, et non une règle générale, ni une condition *sine qua non* du retrait.

Malgré ces progrès, la mortalité des enfants était effrayante : 70 % mouraient dans la 1^{re} année ; à six ans, il n'en restait qu'un septième (1). Cela tenait aux souffrances et intempéries qu'ils subissaient par le fait de leur abandon dans les rues, sous les porches des églises ; à la privation de nourriture, à la couche même, par insuffisance des nourrices ; au long et pénible voyage que faisaient les nourrices pour rentrer chez elles ; à l'abus des envois par commission ; aux maladies contractées à l'hôpital, et enfin et surtout à celles qu'ils apportaient par la faiblesse même de leur constitution. On tâcha de remédier le plus possible à cette dernière cause et l'on créa notamment pour les « enfants gastez », ou atteints de maladies vénériennes, un service spécial à l'hospice de Vau-

(1) Délibération du Bureau de la couche du 11 mai 1784.

girard et à l'hôpital Saint-Jacques dont les biens furent en 1881 réunis à ceux des Enfants-trouvés dans ce but. On les soignait en leur donnant pour nourrices des femmes atteintes du même mal, et à qui l'on administrait des remèdes pour les guérir. Le résultat fut satisfaisant, mais la mortalité générale n'en resta pas moins énorme.

Telle était l'organisation de la charité officielle à Paris. A côté, des œuvres privées ou des établissements spéciaux secouraient les enfants pauvres : maison de Beaujeu, hôpital Necker, maison des orphelins de la mère de Dieu, hôpital de la Trinité : celui-ci, fondé en 1545, ne recevait que des enfants « nés en loyal mariage », à qui d'habiles ouvriers enseignaient les métiers courants et le travail des produits exotiques ; six ans de pratique comme professeur leur valaient la maîtrise, et le pouvoir royal les défendit toujours contre les corporations jalouses.

Que faisait-on, cependant, en province ? D'abord de très nombreux enfants étaient dirigés sur Paris par l'intermédiaire des meneurs ; et nous avons vu qu'on prit des mesures pour réprimer ces abus. Les seigneurs justiciers restaient chargés de s'occuper des enfants trouvés, et les hôpitaux généraux recueillaient surtout quelques enfants au retour de nourrice. Mais le pouvoir royal s'immisça là aussi par l'entremise de son intendant,

qui désignait un hôpital chargé de recevoir les enfants trouvés et orphelins pauvres, et subvenait aux frais par des contributions levées sur les seigneurs, les communautés d'habitants, ou le Trésor royal.

Partout, peut-on dire, si rares étaient les exceptions, l'admission se faisait directement : le tour était à peu près complètement inconnu, et n'excluait pas d'ailleurs la recherche de la paternité, soit par enquêtes, soit en vertu de l'adage : « *virgini parturienti creditur* », ce qui, d'ailleurs, donnait lieu à de nombreux abus.

Quant au placement des enfants, il variait beaucoup, soit qu'on les mît à la campagne, soit qu'on les gardât dans les villes pour les instruire et leur enseigner un métier, soit enfin qu'on les fit engager comme mousses dans les pays maritimes.

3^e RÉVOLUTION

Qu'allait-il sortir de ce grand mouvement qui balayait ou modifiait toutes les organisations précédentes ? Quelle solution donnerait-on aux idées plus ou moins divergentes, pratiques ou incohérentes qui figuraient sur les cahiers des députés ? L'Assemblée nationale eut pour premier soin de

nommer un Comité de mendicité chargé de s'occuper des questions d'assistance, et dont le rapporteur fut La Rochefoucauld-Liancourt. Ce Comité élaborait sur les enfants assistés un projet dont voici les idées principales : portés à la maison commune de la municipalité, mis en nourrice par les officiers municipaux, les enfants étaient placés dans les familles par le directoire de district, moyennant pension fixée par le directoire de département qu'on chargeait d'ailleurs de surveiller tout le service. De quinze à dix-huit ans, les enfants restaient sans rétribution chez les gens qui les avaient recueillis, puis, ils pouvaient se placer ailleurs. Notons comme signe de l'époque que les noms des familles qui s'en chargeaient étaient imprimés sur un registre que l'on publiait.

Voilà ce que l'on voulait faire ; que fit-on en réalité ? Nous trouvons toute une succession de décrets dont nous allons examiner rapidement les principaux.

Un décret du 10 septembre 1790 (1) décharge le Trésor public pour en charger les municipalités et départements des allocations payées à certains hôpitaux d'enfants trouvés. Ce décret fut d'ailleurs modifié par ceux des 29 mars et 28 juin 1891 qui décident que le Trésor remboursera tous les

(1) V. Duvergier : Collection des lois et décrets, t. I, p. 414.

trois mois les dépenses faites pour les enfants assistés, les hôpitaux étant impuissants à y faire face.

Un décret plus important, en ce qu'il rompt nettement avec le passé, et est le corollaire de la suppression des justices seigneuriales, est celui du 29 novembre 1790, qui décharge les seigneurs justiciers des obligations qui leur incombait pour les mettre à la charge du Trésor (1).

Le décret du 15 septembre 1792 indique la manière de procéder en cas d'expositions d'enfants.

Celui du 19 mars 1793 place l'assistance des pauvres au nombre des dettes nationales et décide que des hôpitaux spéciaux seront fondés pour recevoir les enfants assistés, et que des officiers de santé leur seront spécialement attachés.

La Convention vote le 5 mai 1793 une allocation de 3.500.000 livres, qui, ajoutée à celle de 1.500.000 livres votée le 9 janvier 1793, porte ses subventions à 5.000.000 de livres pour cette seule année.

Le Décret du 28 juin 1793 (2), long et confus, organise définitivement les secours à accorder aux vieillards et aux enfants. Relativement à ceux-

(1) Duvergier, t. III, p. 72.

(2) V. le texte dans Lallemand : op. cit., p. 257.

ci, il rappelle dans son art. 1^{er} du § 2 du titre I^{er}, que leur assistance est à la charge de la nation ; dans l'art. 2, il n'admet pour les désigner que l'expression d'orphelins, repoussant toute autre appellation plus ou moins infamante, et en attendant que le décret du 4 juillet 1793 vienne les dénommer Enfants naturels de la Patrie ; dans l'art 3, il décide la fondation de maisons d'accouchements pour les filles-mères ; enfin, dans l'art. 4, il pose le grand principe des secours aux filles-mères qui veulent garder leur enfant et l'allaiter.

Le décret du 7 germinal an II renouvelle les allocations du Trésor, et donne 4,600,000 livres pour les dépenses relatives aux orphelins des hospices, qu'ils soient d'ailleurs abandonnés ou allaités par leur mère.

La loi du 24 vendémiaire an II pose les règles du domicile de secours dans son titre V.

A signaler comme correspondant à la débâcle des assignats la fixation du salaire des mois de nourrice en quintaux de blé, comme l'on fixait d'ailleurs le traitement des fonctionnaires.

La loi du 28 frimaire an V (1) règle le sort des enfants abandonnés. Il doivent être portés à l'hospice le plus proche du lieu où on les a trouvés. Les membres de l'administration municipale du

(1) Duvergier : T. IX, p. 280.

lieu où est situé l'hospice font fonctions de conseil de tutelle, celle-ci étant exercée par le président de cette administration. Les dépenses sont supportées par l'Etat si l'hospice dépositaire n'a pas de fonds spécialement affectés à cet usage : cela est important, et eut permis de secourir les enfants de façon efficace, si le Trésor eût été moins souvent dans l'obligation de ne pas verser aux hospices les remboursements promis. — Le même décret annonçait un règlement sur le mode d'instruction et d'éducation des enfants. Ce fut l'arrêté du 30 ventôse an V (1) : l'hospice n'était qu'un lieu de passage; l'enfant était placé en nourrice à la campagne, dans une famille qui le gardait jusqu'à douze ans, pour l'élever et lui faire donner l'instruction primaire; après douze ans, l'enfant était placé en apprentissage, soit chez ses nourriciers s'ils étaient capables de lui apprendre un métier, soit chez d'autres personnes; et il restait là sans rémunération jusqu'à sa majorité.

Cette loi et cet arrêté constituent la partie la plus claire et pratique de la législation révolutionnaire sur les enfants assistés. Les idées de l'arrêté, notamment, seront mises en vigueur avec fruit plus tard.

A signaler encore au point de vue financier la

(1) Duvergier : T. IX, p. 372.

loi du 26 fructidor an VI, mettant à la disposition du ministre de l'Intérieur une notable partie de la contribution mobilière, personnelle et somptuaire des années V et VI pour subvenir aux dépenses des hospices, notamment de ceux affectés aux enfants naturels de la patrie (1); et l'arrêté consulaire du 25 floréal an VIII, qui affecte au paiement des mois de nourrice des enfants abandonnés les portions d'amendes et de confiscations attribuées précédemment aux hôpitaux, maisons de secours, et aux pauvres.

Si telle était, touffue et largement suffisante pour subvenir aux besoins, la législation de la Révolution, en pratique, le sort des enfants abandonnés fut très triste pendant toute cette période. A Paris, les nourrices manquant, on réunit au Val-de-Grâce (Décret 7 ventôse an II), les femmes qui voulaient faire leurs couches dans un hôpital et les enfants. Le décret du 10 vendémiaire an IV fit du Val-de-Grâce un hôpital militaire, et transféra ses pensionnaires à la maison de l'Institution de l'Oratoire et dans l'ancien couvent de Port-Royal, où sont encore de nos jours l'hospice des Enfants-Assistés et la Maternité. En province, la confiscation des biens du clergé et des hospices, la suppression des droits et justices seigneuriales, la

(1) Duvergier : T. X, p. 422.

pénurie du Trésor; et enfin et surtout les émeutes, la Terreur, les échafauds et les guerres, emportant toute la France dans un tourbillon échevelé, brisaient les faibles, ne laissaient ni le temps, ni les ressources de s'en occuper, et les malheureux enfants trouvés, abandonnés ou orphelins, étaient privés, en fait, de tout secours.

1^o PÉRIODE CONTEMPORAINE

Il fallait le calme à l'intérieur, et le puissant esprit de codification et de réglementation de Napoléon I^{er} pour, sur notre matière comme sur tant d'autres, voir apparaître des décisions claires et appliquées. Nous touchons ici à la période actuelle; les textes que nous allons signaler sont encore, en tout ou en partie, en vigueur.

La loi du 15 pluviôse an XIII règle la tutelle des enfants assistés, qu'elle remet aux mains des commissions hospitalières des établissements qui les reçoivent, commissions qu'elle réorganise et remet, au moins en partie, en possession de leur ancienne dotation.

La nouvelle orientation donnée au service a été, dans le cours de ce siècle, affirmée et développée par une foule de lois ou décrets. Ce

sont d'abord le décret-loi du 19 janvier 1811 classant les diverses catégories d'enfants assistés, et réglant les détails du service; la loi du 5 mai 1869 sur les dépenses du service; les lois départementales du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871; les décrets du 31 juillet 1870 et 8 mars 1887 sur l'inspection du service; la loi du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités et moralement abandonnés, loi rendue à la suite d'un projet de loi adopté par le Sénat en 1883, et complétée par la loi du 19 avril 1898 sur les enfants maltraités; enfin toutes les lois de finances depuis 1817, qui ont, en quelqu'une de leurs parties, réglé les dépenses ou les revenus. Il faut ajouter les lois ou règlements spéciaux à l'Assistance publique à Paris et qui modifient sur des points de détail, et notamment sur la tutelle, les lois générales sur la matière (loi du 10 janvier 1849). Pour finir, mentionnons pour mémoire les très nombreux règlements, arrêtés, circulaires qui ont développé, complété, ou interprété toutes les lois sur la matière, et dont le recueil, pour la seule période antérieure à 1850, forme un volume in-4° de plus de 800 pages, qui constitue le tome second des travaux de la commission des enfants trouvés instituée en 1849 par M. Dufaure, alors ministre de l'Intérieur.

Il est assez difficile de se reconnaître dans ce fouillis de lois, décrets, ou textes divers. Tous les

gouvernements, au lieu de codifier ou réformer s'il en était besoin, d'un coup et par une loi unique et générale, la question de l'assistance, et de l'assistance des enfants en particulier, ont légiféré sur des points spéciaux, poussés par des mobiles souvent politiques et passagers : c'est ce que constate M. Brueyre, rapporteur de la première section du Conseil supérieur de l'Assistance publique, et ancien chef de la division des Enfants assistés de la Seine. Et il ajoute : « Tous les textes se heurtent, se superposent, se contredisent, et forment d'inextricables broussailles qui, comme l'a judicieusement remarqué M. Thulié, sont en somme fort commodes pour les administrateurs et chefs de service, toujours assurés de pouvoir, avec textes à l'appui, soutenir et pratiquer le pour et le contre. » Il conclut en disant : « Un étranger qui voudrait connaître notre législation des Enfants assistés serait d'autant moins au courant qu'il en connaîtrait mieux le droit écrit. » (1)

Ce n'est pourtant pas qu'on n'ait pas ressenti ce besoin d'unité et d'amélioration du service. Dès 1847, une commission est nommée par le ministre de l'Intérieur d'alors, Duchâtel. La Révolution

(1) Rapport déposé au Sénat le 8 juillet 1898, par M. Théophile Roussel, sur le projet de loi de 1892, p. 4. — A l'avenir, nous désignerons ce rapport sous le nom de rapport Roussel : 1898 ; la pagination sera celle des impressions du Sénat.

de 1848 arrêta dans l'œuf ce projet, que reprend M. Dufaure, en 1849, par son arrêté du 22 août ; avec Lefranc pour président, et Valentin Smith pour secrétaire, cette commission est emportée avec le régime d'alors par le coup d'Etat de Napoléon III. Ce ne fut qu'après 1870 qu'on reprit cette idée, et nous allons voir se succéder les propositions de lois, dont d'ailleurs aucune n'aboutit, et qui étaient plus de détail que de codification. Ce sont : la proposition de loi de M. Bérenger, déposée au Sénat en 1877, demandant le rétablissement des tours ; — la proposition de M. Caze, en décembre 1880, tendant à la création d'un orphelinat national ; — la proposition de M. de Lacretelle, du 3 décembre 1881, demandant la fondation d'asiles d'enfants trouvés ; — la proposition de M. Couturier, réclamant la création d'une caisse de dotation pour les enfants abandonnés, délaissés ou maltraités, la modification de l'article 755 du Code civil et l'abrogation de l'article 768 du même Code (1) ; — le projet de loi de M. Yves Guyot, sur les enfants assistés, le plus important de tous, présenté le 18 février 1892 : son élaboration commença le 28 janvier 1889 par

(1) V. l'indication des débats ou annexes parlementaires contenant ces divers textes, dans Delpech : 1^o Enfants assistés, dans le Répertoire alphabétique général de Droit français. T. I, p. 456.

un rapport adressé par M. Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publique, rapport qui pose nettement les questions et indique la plupart des solutions. La première section du Conseil supérieur de l'Assistance publique, saisie de ce rapport, avec M. Jules Simon pour président, et M. Brueyre pour rapporteur, examina le projet à fond en 1890 et 1891. Après ces deux examens, le gouvernement rédigea son projet qu'il présenta le 18 février 1892 au Sénat. La commission de cette Assemblée, après examen minutieux des divers documents, qui lui présentèrent de nombreuses variantes de forme et de notables divergences de fond, fut cependant d'accord avec le gouvernement sur les lignes essentielles d'organisation et de questions financières. Elle nomma pour rapporteur M. Th. Roussel qui déposa son rapport le 8 juillet 1898; nous emprunterons beaucoup, tant au projet lui-même qu'au rapport de M. Roussel. — Signalons enfin la proposition de M. Dulau, déposée le 18 mars 1897, et tendant à la protection des nouveaux-nés et au rétablissement des tours.

Le seul projet qui ait abouti est la proposition de loi de MM. Roussel, Bérenger, Dufaure, J. Simon, et deux de leurs collègues, déposée au Sénat le 27 janvier 1881, votée en juillet 1883 au Sénat, le 25 mai 1889 à la Chambre, et votée de

nouveau sur renvoi au Sénat le 13 juillet 1889. La loi qui en est sortie est la loi du 24 juillet 1889 sur les enfants moralement abandonnés, loi que nous examinerons en détail plus loin.

C. — Etranger

Nous allons ici passer très rapidement en revue les principales organisations d'assistance de l'enfance malheureuse à l'étranger; cela nous permettra de comparer avec fruit notre législation, et peut-être d'emprunter à nos voisins des idées salutaires.

1° ANGLETERRE (1)

Nous trouvons en Angleterre comme en France la charité officielle et la charité privée : les asiles de l'Etat et les maisons ouvertes par des particuliers ou des sociétés, et qui sont libres ou certifiés,

(1) V. Rapport Roussel, 1898; passim; d'Haussonville (Revue des Deux-Mondes, 1878) : Le vagabondage des enfants et les écoles industrielles; Decrais (Revue des Deux Mondes, 15 juin 1891) : Les classes pauvres en Angleterre : l'enfance, ses ennemis et ses protecteurs.

c'est-à-dire reconnues par l'Etat. Les institutions officielles sont les Workhouses et les separate schools; les institutions libres, les écoles industrielles et les écoles de réforme.

Mettons d'ores et déjà en lumière une différence capitale avec notre législation; le grand principe en Angleterre n'est pas le placement individuel, dans les familles de cultivateurs ou d'ouvriers, des enfants assistés, mais bien l'éducation et l'instruction des enfants dans les refuges ou asiles; on leur y donne une instruction primaire et industrielle, et ils n'en sortent que quand ils sont en âge de gagner leur vie eux-mêmes par le placement chez des industriels.

La charité officielle, en Angleterre, est essentiellement locale. Chaque paroisse doit assister ses pauvres, et a pour les recevoir un refuge spécial appelé Workhouse; les enfants sont admis dans un quartier séparé : l'école du Workhouse. Malgré le nom même de l'asile, les malheureux qu'on y reçoit, hommes ou enfants, travaillent fort peu, et ce n'est pas d'aujourd'hui que de très sérieuses critiques ont été élevées contre ces asiles, tant au point de vue des habitudes de paresse qu'y contractent les pensionnaires qu'au point de vue des soins plutôt négatifs qu'on donne aux enfants. Depuis quelques années, cependant, des paroisses se sont groupées entre elles pour créer des Unions;

et des Unions pour former des districts. Les Unions ont leurs asiles spéciaux pour enfants abandonnés : les *separate schools* ; les districts ont fondé des établissements analogues. La centralisation des ressources et de la direction, la spécialisation de ces dernières maisons, peuvent permettre de grandes améliorations.

A côté de cette assistance officielle, la charité privée a créé des écoles industrielles et des écoles de réforme. Les écoles industrielles, régies par la loi du 10 août 1866, sont des établissements où les enfants abandonnés sont recueillis, et où on leur apprend un métier et les éléments de l'instruction primaire. Les écoles de réforme sont des établissements qui reçoivent, en vertu d'une autre loi du même jour, les enfants qui ont subi une peine, à leur sortie de correction.

Ces deux sortes d'écoles sont libres ou certifiées. La certification correspond à peu près à notre reconnaissance d'utilité publique. Elle permet aux tribunaux anglais d'envoyer dans ces écoles, soit les jeunes vagabonds, mendiants ou malfaiteurs non punissables, ceux que les Anglais appellent d'une expression très pittoresque, les *trabboys* ou *street-boys*, et que toute personne, à défaut des agents spéciaux, créés à cet effet, ou des parents eux-mêmes, peut amener devant le magistrat, qui les envoie jusqu'à seize ans au plus dans

les écoles industrielles; soit, après l'expiration de toute peine supérieure à dix jours de prison, les jeunes délinquants, qu'on envoie dans les écoles de réforme.

Le titre d'école certifiée s'obtient quand le fondateur se soumet à certaines conditions d'administration et d'aménagement matériel; il entraîne pour les deux genres d'écoles, industrielles et de réforme, les mêmes droits, et notamment le versement par l'Etat d'une somme hebdomadaire de 5 schellings par enfant, somme réduite à 2 schellings après trois ans (1).

Enfin plusieurs établissements privés ont été fondés en Angleterre pour recueillir les enfants abandonnés; signalons le Home for destitute lads and girls, créé à Londres en 1871, et auquel s'attache le nom du célèbre Dr Barnardo.

2^e ETATS-UNIS (2)

En dehors de la très grande diversité qui règne dans les différents Etats de l'Union dans l'organisation de l'assistance en général, et de l'éducation

(1) V. Rapport Roussel, p. 195.

(2) V. Rapport Roussel : passim, notamment, p. 196.

et de la protection de l'enfance abandonnée en particulier, nous allons retrouver en Amérique les grandes lignes de l'assistance anglaise : assistance privée plus importante et féconde que l'assistance officielle, écoles industrielles et de réforme ; poursuite des enfants vagabonds.

En général, on ne trouve que peu ou pas d'asiles spéciaux officiels pour les enfants, qui sont recueillis dans les établissements généraux d'assistance. Quelques Etats ont créé des écoles industrielles et des écoles de réforme, d'autres subventionnent et reconnaissent des établissements privés de ce genre, le plus grand nombre n'en ont pas. De même qu'en Angleterre, à New-York des agents spéciaux sont chargés de rechercher les enfants vagabonds qui ne vont pas aux écoles, d'admonester leurs parents et, si cela ne suffit pas, de faire envoyer ces enfants dans une école spéciale, la truant school.

Mais la charité privée vient combler l'insuffisance de la charité officielle. En dehors des écoles spéciales privées, de grandes associations se sont fondées et ont reçu des Etats un appui sérieux ; c'est ainsi que, dans plusieurs contrées, il est interdit à toute personne qui a abandonné un enfant de le reprendre à la personne qui l'a recueilli et qui l'élève. Signalons deux grandes associations fondées à New-York : le New-York

Juvenil Asylum et la Children's Aid Society. La première, fortement subventionnée par l'Etat, donne surtout à ses protégés une instruction professionnelle; la seconde les place, au bout d'un certain temps, chez les grands cultivateurs de l'Ouest.

3^e ALLEMAGNE (1)

Le trait caractéristique de l'assistance allemande est l'absence totale des hospices affectés aux enfants abandonnés. En Prusse, comme en Bavière, Saxe, Wurtemberg et Bade, la commune du domicile des parents doit assister l'enfant abandonné; si les parents sont inconnus, c'est l'Etat qui en est chargé. L'enfant est immédiatement placé chez des particuliers qui veulent en prendre soin, ou dans des asiles privés. En Prusse, existent des secours aux mères indigentes qui consentent à garder et à nourrir leurs enfants.

La Prusse aussi, onze ans avant la France, eut une loi sur l'enfance moralement abandonnée. La loi du 13 mars 1878 permet aux tribunaux de placer dans une famille ou dans une maison de ré-

(1) V. Rapport Roussel, p. 195.

forme, et ce jusqu'à seize ans, le mineur de six à douze ans qui commet un délit. Au-dessus de seize ans, les autorités administratives doivent lui trouver un emploi. Les charges financières pèsent sur les communes, avec subvention de l'Etat.

4° AUTRICHE

Comme en Allemagne, on remarque en Autriche l'absence presque totale des hospices spéciaux pour les enfants abandonnés; ce n'est que dans la Basse-Autriche et la Bohême qu'existent des établissements spéciaux qui, à la charge de l'Etat impérial jusqu'à la loi du 29 février 1868, ont vu leurs dépenses passer à la charge des Etats particuliers dont ils dépendent. Les enfants y sont admis à bureau ouvert, et placés à la campagne le plus tôt possible.

Dans toutes les autres parties de l'Autriche, l'assistance des enfants est communale; le domicile de secours est rigoureusement appliqué, et seule supporte les dépenses occasionnées par un enfant la commune dont il est originaire. Le placement à la campagne est naturellement la règle; mais on doit signaler une grande et importante particularité.

Tandis que dans les autres pays, et en France, d'ailleurs, comme on l'a vu plus haut, dès le xvii^e siècle, on s'attache, une fois que l'enfant a été abandonné par ses parents, à lui faire perdre tout contact et toute relation avec sa famille naturelle, en Autriche on contraire, on place l'enfant chez sa mère même, et tout au moins aussi près que possible du domicile de ses parents. Ce système est peut-être très humanitaire et salulaire à l'enfant, quoique cela soit douteux quand c'est la débauche et non la misère malheureuse qui pousse à l'abandon ; mais une chose est certaine, c'est qu'il doit accroître énormément le chiffre des abandons et les charges des communes.

5^o BELGIQUE

Très peu de choses à dire sur la Belgique qui, longtemps française, a encore comme lois fondamentales notre loi du 15 pluviôse an XIII et le décret de 1811. Même tutelle, même mode de secours temporaires, même admission à bureaux ouverts, succédant depuis 1840 au tour.

La seule particularité est le départ des contributions financières de l'Etat et de la commune. Les lois belges des 30 juillet 1834 et 14 mars 1876

divisent les enfants assistés en : nés de parents inconnus, et de parents connus. Les dépenses occasionnées par les premiers sont payées pour un quart par la commune dans laquelle ils sont trouvés, pour les trois autres quarts, 1 par moitié par la province et l'Etat ; quant aux seconds, leurs frais restent à la charge de la commune où ils ont leur domicile de secours, sauf subvention de l'Etat. Nous verrons qu'en France, le départ des contributions du département et de l'Etat se fait sur un tout autre pied, qui est la distinction en dépense extérieures et intérieures.

6^e ESPAGNE

Nous avons fort peu de choses à dire de l'Espagne dont l'organisation d'assistance aux enfants telle qu'elle est réglée par les règlements généraux des 6 février 1822 et 14 mai 1822 se rapproche beaucoup de celle de France : même régime financier à la charge du budget provincial ; même obligation d'avoir un hospice au moins par province, même placement à la campagne, même reprise facultative par les parents, après examen de leur moralité. La seule différence,

quoique très importante, réside dans le mode d'admission : le tour est couramment en usage.

7° ITALIE

L'Italie elle aussi a une législation très proche de celle de la France. Les enfants y sont admis dans les hospices par le système du bureau ouvert qui a succédé en grande partie au tour ; ils sont placés ensuite à la campagne, et poussés vers l'agriculture ; des secours sont accordés aux filles-mères qui gardent leurs enfants. Quant aux dépenses, elles sont supportées par les communes et les provinces, sans subvention de l'Etat (loi du 20 mars 1865).

8° RUSSIE

Les enfants assistés sont en Russie à la charge des municipalités, qui sont entièrement libres dans la direction et organisation du service, et ne possèdent pas d'hospice spécial. Les deux seuls hospices spéciaux officiels réservés aux enfants ont été créés au cours du XVIII^e siècle, vers 1710, à

Moscou et Saint-Pétersbourg. L'admission s'y fait à bureau ouvert, mais le secret est très rigoureux. Placés le plus tôt possible à la campagne, les enfants restent généralement dans les familles qui s'en sont chargé, moyennant d'ailleurs pension jusqu'à dix-sept ans pour les garçons et quinze ans pour les filles.

9° SUISSE

En Suisse, comme aux Etats-Unis, aucune loi fédérale ne règle l'assistance publique. Dans tous les cantons, cependant, sauf ceux de Fribourg, Vaud, Genève et Neuchâtel, l'indigent a un véritable droit à l'assistance, qu'il peut exiger de la commune dont il est originaire. Chaque canton règle d'ailleurs souverainement ces questions. Cela permet de voir appliquées côte à côte les formes différentes d'assistance, et de comparer avec fruit. Pour les enfants abandonnés, certains Etats les placent directement chez les particuliers, dès leur admission, sans les faire passer par des hospices ; d'autres au contraire les gardent dans les hospices sans les placer. Dans certains cantons, les enfants légitimes seuls ont droit aux secours nor-

maux de la commune; les enfants naturels restant à la charge du district. Nous retrouvons ici une idée qui faisait déjà créer par François I^{er} des hospices pour les enfants légitimes seuls.

On voit que les grandes lignes de l'assistance dans les divers pays restent semblables. Partout, sauf dans les pays de langue anglaise, nous trouvons le salutaire principe du placement à la campagne; partout, sauf en Espagne, on a abandonné le système du tour, et l'admission se fait à bureau ouvert plus ou moins secrètement. Nous retrouverons ces deux traits principaux dans l'organisation actuelle en France, à l'étude de laquelle nous arrivons maintenant.

II. — NOTIONS GÉNÉRALES ET STATISTIQUES

Tous les auteurs s'accordent à dire que l'assistance des enfants est départementale ; c'est là une dérogation à notre principe français que toute commune assiste les pauvres qu'elle renferme, dérogation, d'ailleurs, qui est commune aux aliénés. L'assistance est-elle aussi obligatoire pour les enfants ? Nous avons à préciser en quel sens et pourquoi cette assistance est à la fois départementale et obligatoire.

Elle n'est pas d'abord obligatoire, en ce que l'on ne peut pas réclamer au département l'assistance au nom de l'enfant qui y aurait un droit : la législation française, comme toutes les législations, sauf peut-être la loi anglaise et celle de la plupart des cantons suisses, s'est refusée, et avec raison, à accorder un droit à l'indigent en matière d'assistance ; elle a craint que la certitude d'être à l'abri de la misère ne poussât les classes laborieuses à l'oubli de leur devoir de travail. Mais il est des

indigents qui ne sont pas responsables de leur misère : les enfants et les aliénés, les enfants surtout n'ont rien fait en général pour être malheureux. A ceux-là mêmes, cependant, le législateur n'a pas reconnu le droit à l'action judiciaire contre le service d'assistance, mais a-t-il rendu cette assistance obligatoire, en ce sens que les contingents à fournir par les diverses administrations qui ont à supporter les dépenses des enfants assistés sont obligatoires ? Doivent-ils être inscrits dans leurs budgets, et l'Etat est-il chargé de veiller à ce qu'ils y figurent ? Il faut distinguer : le Conseil général est seul chargé de régler la direction et la marche du service, par une délibération définitive qui ne peut être attaquée que pour excès de pouvoir ou violation de la loi, en vertu de l'article 46, § 18, de la loi du 10 août 1871 ; mais il n'est pas obligé d'inscrire un crédit affecté au service des enfants assistés dans son budget. La loi de 1838 avait fait des dépenses des enfants assistés une dépense obligatoire pour le département ; elles ne figurent plus au nombre des dépenses obligatoires prévues par l'article 61 de la loi du 10 août 1871. Le service n'est donc plus obligatoire pour les départements ; en fait, ils ont tous constitué un service d'enfants assistés. Mais, le service une fois constitué par le Conseil général, le contingent dû par la commune est obliga-

toire pour elle (art. 136, § 4, 5 avril 1884). Facultatif pour le département, le service des enfants assistés est obligatoire pour la commune.

L'Etat n'a, en matière d'assistance des enfants, qu'un rôle limité, quoique important ; il veille à l'exécution des lois qui prescrivent l'assistance ; il a bien une grande influence sur la direction du service, à la fois par la nomination des agents, et par les subventions qu'il accorde ; mais le Conseil général est seul à statuer sur le service, sur ses dépenses ; c'est une de ses délibérations définitives qui ne peuvent être attaquées que pour excès de pouvoir ou violation de la loi ; de plus, le département supporte, ainsi que nous le verrons, la plus grande partie des charges relatives aux enfants assistés. Voilà en quel sens l'on peut dire que le service est départemental.

Est-ce un bien ou un mal ? Nous remarquerons d'abord que ce caractère n'est pas contemporain de la création du département, et est une anomalie dans notre service d'assistance, où tout ce qui n'est pas communal appartient à l'Etat. A la Révolution, en effet, quand, nous l'avons vu, la charge des enfants assistés passa des seigneurs justiciers aux hospices et à l'Etat ; quand le décret de 1794 les désignait sous le nom d'enfants naturels de la Patrie, le service était indubitablement service d'Etat, subventionné par l'Etat. La charge

augmentant avec le nombre des assistés, celui-ci songea à s'en débarrasser, et mit au compte des départements d'abord, par la loi de finances du 13 floréal an X, puis des hospices et communes, par le décret du 19 janvier 1811, les dépenses des enfants assistés. Mais le service restait sous la direction de l'Etat, et l'Etat contribuait pour 4,000,000 aux frais des mois de nourrice et des pensions : ce n'était qu'après insuffisance de cette somme que les départements, les hospices et les communes devaient contribuer aux dépenses. Mais, pour décharger l'Etat, on le comprit autrement, et les circulaires du 15 juillet 1811 et du 1^{er} juin 1818 décidèrent que « la dépense des enfants trouvés continue à être classée au rang de celles auxquelles il doit être pourvu sur le produit des centimes additionnels affectés aux dépenses variables des départements, sans préjudice du concours des communes (1). » Mis ainsi à la charge des administrations départementales, celles-ci prirent en fait, et la loi du 1871 leur donna en droit la direction du service.

On a critiqué ce caractère du service, et on a voulu enlever au département ses droits. Jamais on n'a songé à faire de l'assistance des enfants une assistance communale : cela est impossible ;

(1) V. Rapport Roussel ; pages 19 et 20.

les communes ne pourraient assurer un service spécial aux enfants et seraient portées à sacrifier le bien du service à des questions d'économie. On a proposé alors d'en faire un service d'Etat : les services d'inspection et de surveillance ont déjà été unifiés entre les mains de l'Etat ; on reconnaît la nécessité d'une loi organique « faisant disparaître le régime sans précision, sans concordance et sans fixité, qui est le résultat des délibérations des Conseils généraux, sujettes à tant de variations, et dont le plus grand inconvénient est une extrême inégalité dans l'assistance aux enfants » (1) ; on reconnaît comme nécessaires certaines réformes, notamment la fixation d'un minimum du prix de pension ; on veut unifier les services. Et cependant on demande, et l'exposé des motifs réclame tout le premier de laisser au service son caractère départemental. On invoque pour cela plusieurs raisons : la nécessité de laisser au service la faculté plastique que lui donne l'intervention des Conseils généraux, et qui lui permet de s'adapter à la diversité des milieux : un département industriel, par exemple, comprenant plusieurs grandes cités, devra adopter un mode d'admission différent de celui d'un département agricole : dans le premier, le secret

(1) Exposé des motifs : Rapport Roussel, p. 24.

est plus nécessaire, la faute étant plus facilement cachée. Si le service était national, dit-on, on serait amené à imposer toutes les dépenses à l'Etat : la progression des abandons et des secours destinés à les prévenir serait secondée par les départements et les communes ; en même temps, l'Etat, par désir d'économie, adopterait des dispositions plus ou moins étroites, et les enfants en souffriraient ; les départements disposés à écarter toutes les idées restrictives ne pourraient, en effet, réaliser leurs aspirations généreuses.

Nous pensons, cependant, que le service gagnerait à être national. En dehors de l'unification nécessaire de plusieurs lignes de l'organisation, par exemple en ce qui concerne le mode d'admission, il y a urgence à faire cesser le régime existant. Côte à côte, dans deux départements voisins, les idées les plus contraires prévalent, et ce sont surtout, hélas ! des idées d'économie. Combien trouve-t-on de ces départements si généreux ? La Seine, la Gironde, et une ou deux autres à peine. Mais surtout, il faut remettre la direction du service à l'Etat pour qu'il fasse prévaloir des idées générales et fasse cesser l'anarchie, le manque de responsabilité qui règne dans une organisation dans laquelle la tutelle des enfants appartient aux commissions hospitalières, la direction du service au Conseil général, et la surveillance, et la direc-

tion de fait à l'inspecteur qui, nommé par l'Etat, administre et surveille sa propre administration : trois autorités indépendantes l'une de l'autre, irresponsables l'une envers l'autre et envers le pouvoir directeur.

Service national, nous croyons qu'il serait utile que le service de l'assistance des enfants fût investi de la personnalité civile, et fût pourvu d'une dotation spéciale. A cela, l'on objecte la complication des écritures : faible raison, en vérité, à opposer à l'intérêt des enfants : qui ne reconnaîtra que les libéralités iront plus facilement à un service spécial qu'à un département : l'exposé des motifs reconnaît qu'« en n'affectant pas à l'amélioration du sort des pupilles les dons et legs spéciaux, en en faisant un nouvel article du budget départemental, la loi de 1869 a presque tari les libéralités ». De plus, si l'on veut en faire un service d'Etat, on ne peut laisser rattacher le budget de l'assistance des enfants au budget départemental.

La population du Service des Enfants Assistés est très diverse par ses origines. Le Décret du 19 Janvier 1811, dans son article 1^{er}, la divise en enfants trouvés; enfants abandonnés et orphelins pauvres. A ces trois catégories, la loi du 5 Mai 1869 a ajouté, par son article 3, les enfants dont les mères reçoivent un secours préventif d'abandon;

et la loi du 24 juillet 1889 les enfants moralement abandonnés dont la tutelle et la garde ont été enlevées à leurs parents.

Mais ce sont ces cinq catégories d'enfants, qui, seuls, bénéficient du service spécial des enfants assistés. Tous les autres, enfants indigents à la charge de leurs parents et demeurant avec eux, ne sont considérés que comme des indigents ordinaires et sont secourus, soit par les bureaux de bienfaisance, soit par les hôpitaux. Enfin, l'Assistance publique des enfants ne s'occupe que des mineurs de 21 ans : ceux qu'elle a pris tout jeunes, et qui, par suite d'infirmités, auraient, leur vingt-unième année accomplie, besoin d'être assistés et seraient incapables de gagner leur vie, seraient à la charge des hospices, qui paieraient leurs frais de séjour avec leur propres ressources, sans pouvoir les réclamer contre le service départemental des enfants assistés, à partir du jour où les hospitalisés ont accompli leur vingt-unième année.

Tous les enfants sur lesquels le service spécial dont nous nous occupons étend sa sollicitude sont désignés d'un même nom : enfants assistés. Cette appellation, très compréhensive, s'est substituée enfin à toutes les dénominations erronées qui l'ont précédée. Enfants trouvés sous l'ancien régime, puis orphelins et enfants naturels de la Patrie pendant la Révolution, les malheureux enfants qui

étaient obligés de demander leur subsistance à l'assistance publique, furent appelés enfants de l'hospice. Cette appellation subsista jusqu'au moment où la loi de 1869, en faisant entrer dans le service les enfants secourus, exigea une dénomination plus compréhensive, et fit substituer au nom d'enfants d'hospice celui d'enfants assistés. Cela est heureux. Le peuple, en effet, le paysan qui reçoit l'enfant et vit journellement côte à côte avec lui, imbu d'idées rétrogrades, voit avec méfiance l'hôpital, qui est pour lui une maison de douleur et de refuge, et dont l'administration, qu'il ne voit pas, est une personnalité sans autorité; l'enfant qui n'a pour le protéger que l'hospice est, pour son gardien, un rebut de la société, un paria, le « produit atavique de l'écume humaine des villes », dont seul l'hospice veut se charger, et envers qui tout est permis, dédain, mauvais traitements, injures : les noms de champi, bâtard, serviront à le désigner.

Cela, hélas, fut pendant un certain temps, sinon vrai, du moins possible ; les hospices seuls étaient chargés, on le verra, du placement et de la tutelle des enfants, s'en occupaient peu ou mal, et justifiaient les attaques qu'on portait contre l'organisation du service.

Les attaques, en effet, n'ont pas manqué. Dès 1849, un inspecteur général des établissements de bienfaisance, dans un rapport adressé à

M, Dufaure, alors ministre de l'intérieur, écrivait : « Très peu d'enfants trouvés savent lire ; encore moins savent écrire ; les filles sont plus difficiles à placer que les garçons : la plupart d'entre elles se livrent à la prostitution. » (1) En 1859, à la suite d'une pétition adressée au Sénat, et renvoyée au Gouvernement, le rapporteur déclarait que la clientèle des bagnes et des maisons centrales se recrutait principalement dans notre service. L'enquête ouverte en 1862 vint essayer de détruire ces calomnies en montrant qu'il n'y avait en France qu'une prostituée sur 582 anciennes élèves des hospices, et un détenu sur 553 pensionnaires des mêmes hospices (2).

Les attaques n'en continuèrent pas moins, M. Bonjean, en février 1880, dans un discours prononcé à la Société des Agriculteurs de France, traite les enfants assistés de véritables parias ; le vicomte d'Avenel, en 1888, écrivait : « L'Etat qui prétend guider les autres, conduit lui-même bien médiocrement son immorale institution des enfants assistés. » (3) Enfin, un article paru le 2 janvier 1894 dans *l'Eclair*, en des phrases très vives

(1) Dans le Rapport de M. H. Monod, directeur de l'Assistance publique et de l'hygiène de France, de 1898 : Actes du Cons. sup. de l'As. publ. : fasc. 48, T. I. : p. I.

(2) Rapport Monod : p. II.

(3) Ibidem : p. II.

et émues, prenait à partie le service. Une enquête fut ordonnée par M. Monod, directeur de l'Assistance publique et de l'hygiène. Les rapports faits à ce sujet par les inspecteurs départementaux et généraux furent publiés dans le quarante-huitième fascicule des actes du Conseil supérieur de l'Assistance publique. Il s'en détache une impression favorable : sans doute des lacunes, des erreurs, des abus sont signalés ; mais au fond, sous la direction effective des inspecteurs, les enfants assistés sont aussi bien, sinon mieux, nourris, élevés, instruits, que leurs camarades fils de paysans. Presque tous s'assurent des moyens honnêtes d'existence, quelques-uns obtiennent des situations enviables. Les jeunes filles qui dépendent du service ne sont pas plus séduites que les filles de paysans, et reçoivent, le cas échéant, des réparations dont celles-ci sont privées, et que l'administration exige pour elles. Partout les inspecteurs s'attachent à faire disparaître les qualifications méprisantes et à substituer aux noms d'enfants trouvés, d'enfants d'hospices, le nom de pupilles de l'assistance, ou de pupilles du département.

Suivant en cela le projet de loi de 1892, nous désignerons par le nom d'enfants assistés tous les enfants dépendant de l'assistance publique. et nous réserverons le nom de pupilles de l'assistance aux

enfants que leurs parents ne gardent pas moyennant secours temporaire, et qui retombent en entier, moralement et matériellement, à la charge du service, en un mot, ceux que désignent le décret de 1811, la loi du 24 juillet 1889, et la loi du 19 avril 1898 sur les enfants maltraités (1).

Avant d'examiner en détail les diverses catégories des enfants assistés et les détails du service, il convient de s'arrêter un moment pour voir l'importance de ce service, et la population qu'il secourt. Nous empruntons aux tableaux qui figurent à l'annexe V du rapport présenté au Sénat le 8 juillet 1898 par M. Roussel les chiffres ci-dessous :

	PUPILLES	SECOURUS	TOTAL
31 décembre 1890..	95.701	41.326	137.027
31 décembre 1891..	101.313	41.746	143.059
31 décembre 1892..	107.898	42.168	150.066

(1) Rapport Roussel : f 30.

	PUPILLES	SECOURUS	TOTAL
31 décembre 1893..	112.516	41.640	154.145
31 décembre 1894..	116.893	42.993	159.886
31 décembre 1895..	121.201	42.682	163.883
31 décembre 1896..	124.755	43.442	168.197
31 décembre 1897..	128.274	44.164	172.438

Ainsi, actuellement, 172,438 enfants relèvent de l'assistance, 128,274 sont entièrement à sa charge. Ces chiffres très importants si on les examine en eux-mêmes, deviennent inquiétants quand on les compare entre eux. Sans doute, le chiffre des pupilles au 31 décembre 1897 ne dépasse pas celui des enfants assistés en 1833, qui était de 130,945, et qui s'abaissa jusqu'à 76,520 en 1859, non par augmentation de la moralité publique, mais par suite des mesures d'économie que prirent les administrations chargées de l'assistance. Sans doute encore, dans ce chiffre de 128,274 figurent

17,699 enfants moralement abandonnés ; mais déjà, longtemps avant la loi de 1889, l'assistance publique de Paris et quelques départements, hélas, trop rares, avaient un service des moralement abandonnés et faisaient figurer son contingent au nombre des assistés. Il n'en est pas moins vrai que si nous comparons les deux chiffres de 1890 et 1897, comprenant tous deux les mêmes éléments, nous trouvons une grande augmentation :

	TOTAL	PUPILLES	SECOURUS
31 décembre 1897..	172.438	128.274	44.164
31 décembre 1890..	137.027	95.701	41.326
Augmentation...	35.411	32.573	2.838
Pourcentage....	25,82 %	34,03 %	6,86 %

Ainsi donc, une augmentation de 25.82 % s'est produite dans l'espace de sept ans : à ce compte, la population des enfants assistés doublerait en moins de vingt-huit ans, ce qui est vraiment

effrayant. De plus, symptôme alarmant qui dénonce un relâchement considérable des devoirs et des liens de la famille, ce sont les abandons qui augmentent dans une proportion énorme, alors que les secours temporaires restent presque stationnaires : les parents cherchent à se débarrasser de leurs enfants, au lieu de lutter pour les élever et les nourrir, même avec les secours de l'administration. Enfin, l'on est vraiment terrifié quand on considère qu'alors que dans vingt-cinq ans, de 1859 à 1884 l'augmentation n'avait été que de 7,1 % (76.52) à 81.975) ; dans l'espace de treize ans, l'augmentation est de plus de 34,9 % (81.975 en 1884 à 110.575 en 1897, si l'on sort les 17.699 enfants moralement abandonnés, élément qui ne figurait pas en 1884, au moins théoriquement).

Il est vrai que, sur ces 128.274 enfants, le département de la Seine en fournit une grosse, très grosse part, absolument hors de proportion avec son étendue et le chiffre de sa population. En effet, en 1897, le département de la Seine avait 40.858 pupilles, dont 2.322 trouvés, 35.874 abandonnés, 2.662 orphelins ; 21.571 garçons et 19.287 filles. C'est donc plus du tiers de la population des enfants assistés.

Observons encore à propos de la Seine que c'est le défaut d'observance des devoirs de famille

qui peuple les asiles et les agences de province. En effet, sur 4.671 enfants admis dans le service de la Seine en 1897, on trouvait seulement 1.189 enfants légitimes, contre 933 enfants naturels reconnus (dont 88 par le père, 777 par la mère, 68 par les deux) ; 2.522 enfants naturels non reconnus, 27 enfants dont l'état-civil ne fut pas constaté. C'est donc les 54,57 % du total qui sont nés de père et mère auxquels aucun lien légal ne les rattachait ; de 1884 à 1888 la proportion a été de 61,83 à 70,32 % ; de 1889 à 1893, elle s'éleva à 88,89 %.

Sans doute, devant ces abandons croissants, il convient de développer la charité, et le département de la Seine, toujours à la tête du mouvement en notre matière, a porté son budget d'assistance des enfants de 4.262.246 fr. en 1880 à 9.211.503 francs en 1893, soit une augmentation de 118 % pour une augmentation de 92 % seulement sur les admissions (2.730 en 1880 ; 4.699 en 1893). On ne peut qu'en féliciter ce département et désirer en voir beaucoup d'autres suivre ses traces.

Mais il faudrait surtout réformer les mœurs dissolues par la poursuite du bien-être, remettre au cœur des pères surtout la volonté et la dignité de se charger, au moins en partie, de la vie et de l'éducation des malheureux êtres que, dans un

moment de plaisir ils ont appelés à la vie, et qu'ils laissent en entier à la charge d'une femme. Nous touchons ici à la grave question de la recherche de la paternité que nous n'aborderons pas ; mais qu'il nous soit permis de nous indigner une fois de plus avec tant d'autres contre une législation qui autorise la lâcheté de ceux qui, par un manque absolu de tout sens moral et de toute idée de responsabilité, ne laissent à la mère des êtres qu'ils ont créés, en mariage ou plus souvent hors mariage, que le choix entre l'abandon ou la mort de misère : par la faim, la maladie ou le suicide (1).

Voyons cependant ce que la loi, les règlements, les pratiques des administrations ont fait pour ces

(1) On objectera peut être qu'à Paris notamment les abandons par le père se multiplient en ces dernières années. Il est vrai que plusieurs pères, de plus en plus nombreux, hélas ! après la mort, ou quelquefois la fuite du domicile conjugal de la mère, amènent l'enfant à l'hospice. ne pouvant le surveiller pendant toute la journée, et trouvant en lui un embarras. Mais ce sont dans ce cas toujours des pères légitimes. En principe et en fait, toujours l'enfant naturel reste avec sa mère, reconnu ou non par elle : or, on a vu plus haut que, sur les 4.671 enfants admis à Paris en 1897, 2.549 étaient naturels non reconnus, 777 étaient reconnus par la mère seule, 68 par les deux parents et on peut en conclure qu'ils habitaient avec la mère. C'est donc 3.394 enfants, ou les 72.66 % qui étaient nécessairement à la charge de la mère, sans compter ceux de toutes les femmes légitimes que le père a abandonnés. Ce que nous disons plus haut reste donc entier.

pauvres enfants, en examinant en détail l'organisation du service. Chemin faisant, nous signalerons les réformes proposées ou nécessaires.

Nous examinerons d'abord le mécanisme des secours temporaires, car ils sont le premier pas dans l'assistance et permettent à l'enfant de rester aux bras de sa mère que rien ne remplace pour lui; nous verrons ensuite les enfants qui sont entièrement à la charge de l'administration : assistés et moralement abandonnés dont le régime est le même dans ses grandes lignes, et dont l'entrée seule dans le service diffère.

III. — ENFANTS SECOURUS

L'institution des secours temporaires aux enfants date de la Révolution. Nous avons vu que le Décret du 24 juillet 1793 en posait le principe. L'administration de l'Assistance publique de Paris pratiqua, dès le début du siècle, le système de secours aux filles-mères et aux mères de famille que leur indigence empêchait d'élever leurs enfants.

Beaucoup de conseils généraux avaient suivi cet exemple. Le Décret de 1811, en effet, en rendant le tour obligatoire, les avait poussés à recourir aux secours temporaires pour diminuer les admissions et les dépenses.

L'institution, très bien vue par l'administration supérieure, fut encouragée par les gouvernements successifs. En 1837, M. de Gasparin la préconise dans un rapport au roi du 5 avril de cette année. En 1849, on compte déjà plus de 8.000 enfants secourus. La circulaire ministérielle du 24 mai 1856 les apprécie comme suit : l'institution, dit-

elle, est « morale dans son but, efficace dans ses résultats, source d'économie pour le département dont elle diminue les charges en rendant les expositions moins fréquentes, de bien-être pour l'enfant à qui elle assure une affection et des soins que rien ne saurait remplacer (1). » Tableau charmant en vérité, et qu'on ne saurait trop tâcher de réaliser en développant la mesure. Aussi, en 1859, le nombre des enfants secourus dépasse quinze mille.

Enfin, la loi du 5 mai 1869, art. 3 : § I^{er}, vient consacrer la pratique en faisant figurer les secours temporaires au nombre des dépenses extérieures du service. La circulaire du 3 août 1869 vint appliquer cette loi, et affirmer que le secours était destiné à devenir la règle de l'administration. Elle fut écoutée, et l'on s'empessa de multiplier les secours pour restreindre les admissions : refusant toute admission sans enquête, on imposait à la mère de garder l'enfant.

Cette pratique, le mode d'application général des secours, donna lieu à des jugements divers et opposés. De part et d'autre, nous trouvons des talents éminents et des raisons très fortes. Nous allons essayer de montrer quels sont les avantages et les inconvénients du système, et, voyant ensuite

(1) Rapport Roussel, p. 39.

la façon dont il est appliqué, nous chercherons à indiquer les modifications qu'on devrait y apporter.

L'enfant, dit-on, a droit à sa mère : nulle part il ne retrouvera l'affection, les soins que l'amour maternel lui prodiguera : Vous voulez refaire une famille à l'abandonné en le plaçant à la campagne chez des particuliers : laissez-le donc à sa mère, suppléez à l'indigence de celle-ci par un secours : c'est pour l'enfant la meilleure famille. Sauver l'enfant par la mère et régénérer la mère par l'enfant, voilà le but du secours temporaire.

Oui, mais si l'enfant a droit à sa mère, la mère, elle, a-t-elle droit à l'enfant. Sa vie, ses mœurs, ses sentiments sont-ils dignes qu'on lui confie l'existence et la première éducation de ce petit être ? Quels seront les premiers enseignements que l'enfant recevra au moment de ses premiers balbutiements ; quels exemples verra-t-il quand son intelligence commencera à saisir et à comprendre ce qui se passe autour de lui ? Si la mère est débauchée ou indigne, le secours la moralisera-t-il, et s'il ne le fait pas, la moralité de l'enfant, et par là même la moralité sociale de l'avenir, ne seront-elles pas compromises ? A qui va-t-on laisser cet enfant ? A des filles-mères, des femmes sans pudeur, que le secours administratif met en partie à l'abri des conséquences de leur faute, à des filles

qui mettront de côté toute honte pour le demander, alors que les mères les plus dignes seront retenues par la pudeur de dévoiler publiquement leur faute, « à des filles qui viendront le chercher, la tête haute, narguant les honnêtes mères de famille qui ont un secours bien inférieur au leur (1). » Et si on accorde un secours à chaque nouvel enfant qu'aura la fille-mère, à quel résultat arrivera-t-on ? Plus elle aura d'amants, plus elle aura d'enfants, et plus de secours elle touchera. Enfin, « ce n'est pas le lait seulement, que la mère donne à l'enfant ; c'est aussi, et en même temps, son âme, ses vices, ses vertus. A quelle école mettez-vous l'enfant, à quels exemples ses yeux, ses oreilles, tous ses sens vont-ils s'ouvrir, s'éveiller, se développer (2). Pouvez-vous ne pas en avoir souci au nom de l'intérêt moral de l'enfant, au nom des mœurs publiques, au nom de l'ordre social ! » « Suivez-le dans sa vie, dit M. de Gérando, et voyez-le à vingt ans et trente ans de là ; car c'est jusque-là qu'il faut calculer les effets de ce système. Il est avéré que parmi les criminels, il y a beaucoup moins d'enfants trouvés que d'enfants naturels. En transformant des enfants trouvés en enfants naturels, que faites-vous donc ? Vous transformez pour la

(1) M. Bérenger au Sénat, 1877, (Roussel, p, 42.)

(2) Nicolas : Commis. de 1849, t. I, 366.

plupart des hommes honnêtes, des hommes utiles, en scélérats. » Enfin, dit-on, quel exemple allez-vous donner au public, quelle répercussion fâcheuse sur les mœurs, quand on verra la fille-mère aller toucher le secours à la caisse du percepteur, alors que la femme légitime ne reçoit qu'une aide insuffisante du bureau de bienfaisance ?

Les partisans du secours insistent en disant que la conservation de l'enfant par la mère, permet à la mère de se marier avec le père, et par là de légitimer l'enfant dans les termes de l'art. 331 C. civ., surtout si l'on accorde une prime de légitimation : l'enquête de 1860 a démontré que 10 % des secourus avaient vu leur position régularisée par le mariage subséquent de leurs auteurs.

A cela les adversaires répondent que, dans certains départements, les légitimations d'enfants secourus sont rares, ne dépassent pas 4 %, alors que dans l'ensemble de la population elle atteignent 25 %. « Dans la Seine, dit M. Lafabrègue, les légitimations sont aussi nombreuses qu'en province : or il n'y a pas de prime de légitimation, et les filles viennent cacher leurs couches à Paris et ramènent l'enfant en province, où a lieu la légitimation. » M. Lafabrègue voit dans cet accroissement de légitimations plutôt une dissolution qu'une amélioration des mœurs, une ten-

dance au concubinage et à la régularisation de la situation seulement après la naissance de l'enfant. « Presque toutes les légitimations sont faites par des gens qui depuis longtemps vivaient en ménage irréguliers. » (1)

Certes oui, disons-nous : mais le besoin de régulariser la situation de ces faux ménages, justement, s'est fait sentir parce qu'il y avait un enfant vivant avec les deux époux. Combien y aurait-il eu de mariages si la nécessité d'assurer un état régulier à l'enfant n'avait pas forcé à l'union ?

Les adversaires insistent en disant que les secours ne diminuent pas la mortalité, qu'on ne peut comparer la mortalité des secourus avec celle des assistés ? Pourquoi ? Les deux catégories d'enfants n'ont-elles pas la même origine, les secourus d'aujourd'hui ne seront-ils pas les abandonnés de demain, si on ne donne pas à la mère le moyen de les élever. Sans doute, les pires éléments iront aux abandonnés : enfants issus de parents malades, de femmes qui ont à tout prix voulu cacher leur grossesse et par là même ont compromis l'existence de l'enfant ; secourus mêmes mal soignés et abandonnés par leur mère. Il n'en est pas moins vrai que la mortalité est moindre. (2)

(1) Lafabrègue : Des enfants assistés de France.

(2) Le rapporteur de la première section du Conseil supérieur de l'Assistance publique M. Brueyre donne les

Enfin le grand argument des partisans des secours, le plus mauvais aussi, mais le plus fort, est l'argument d'économie. Qu'on ne vienne pas nous dire qu'en augmentant les secours, on les multipliera tellement que le chiffre des allocations dépassera le budget qui aurait été affecté aux abandonnés. Il est un fait qu'établit la circulaire du 15 octobre 1862 : l'enfant abandonné coûte à l'administration 1,400 francs par an, l'enfant secouru 350 francs seulement.

Aussi bien, ces critiques renferment une part de vérité, mais les inconvénients des secours temporaires tiennent bien moins au système lui-même qu'à la manière dont l'application en a été faite par l'Administration.

Le secours en effet, ne sera utile à l'enfant que s'il est bien employé et bien distribué. Le plus grand tort de l'Administration a été de vouloir en faire une règle générale, de vouloir diminuer quand même les abandons et par là ses charges

chiffres suivants pour la Seine : sur les enfants entrés au service des secours de 1 à 15 jours d'âge, et allaités par leurs mères 20 % seulement sont décédés à la fin de la première année ; sur les enfants assistés admis au même âge, nourris en province au sein, la mortalité à la fin de la première année, est de 37 %. C'est donc une économie de mortalité de 17 % qu'on réalise par le secours temporaire d'abandon. (Rapp. Rous. p. 239 .

et ses responsabilités en poussant au secours. Pour cela, elle obligeait la mère à garder l'enfant si elle ne croyait pas son existence immédiatement compromise et elle n'acceptait au moins celui-ci qu'après enquête. Par là, elle laissait ou rendait aux mains de mères trop souvent indignes de pauvres êtres que cette mesure condamnait à la misère, au vice ou à la mort : « Tout enfant que la mère garde par force est en grand danger de mort, dit l'exposé des motifs du projet de loi de 1892 » ; mort par négligence, mort par alimentation solide prématurée, mort même par violence. Sans doute, on peut représenter à la mère au moment où elle amène l'enfant à l'hospice les conséquences de l'abandon, et espérer qu'un regain d'amour maternel lui fera garder l'enfant moyennant un secours. Mais si elle est résolue à s'en débarrasser, que l'asile le prenne, la mort ou la prison plus tard le guetterait. Dans cet esprit la Commission du Sénat chargée d'examiner le projet de loi de 1892 sur les enfants assistés a substitué aux mots : « un secours sera offert », ceux-ci : « sera accordé », montrant par là qu'on ne cherchera jamais à l'imposer, mais qu'on attendra qu'il soit demandé.

De plus, il convient de faire une enquête sur la moralité de la femme à qui l'on veut confier son enfant, et de n'accorder le secours, dût l'abandon s'en suivre, qu'à des mères vraiment dignes de

ce nom. L'assistance publique de la Seine agit d'ailleurs ainsi ; en 1891, sur 32,000 demandes de secours 11,000 ont été refusées. Il est à noter aussi que la même administration nomme des dames commissaires chargées de veiller au bon emploi du secours, et à la moralité de la mère : en cas d'inconduite ou de dissipation des sommes fournies par l'assistance, le secours est supprimé.

Enfin, pour faire complètement disparaître les critiques, et pour supprimer la situation choquante d'une fille-mère venant étaler publiquement sa faute et en vivant, alors que les mères légitimes peuvent à peine arriver à élever leurs enfants et sont réduites à les abandonner, pourquoi n'admettrait-on pas les femmes légitimes aux secours. Sans doute, le décret initial de 1793 portait « secours aux filles-mères. » A cette époque, c'était la réhabilitation en grand des enfants illégitimes et de leurs mères que l'on tentait. Il y a une justification cependant : les enfants illégitimes sont plus exposés que les autres à être abandonnés, et ces secours, dans l'esprit du législateur d'alors, étaient déjà destinés à prévenir l'abandon. La loi de 1869 confirma cela en substituant aux expressions secours aux filles-mères les mots : secours destinés à prévenir les abandons. Par là elle semble ne mettre qu'une condition aux se-

cours : l'imminence de l'abandon. C'est que, comme les filles-mères, certaines femmes mariées peuvent être acculées à l'abandon de leur enfant : veuves, divorcées ou abandonnées par leur mari, elles peuvent être réduites à la misère et incapables d'élever leurs enfants par leurs propres ressources. Elles n'avaient que la ressource des bureaux de bienfaisance ; or les allocations que ceux-ci accordaient étaient extrêmement modiques : c'est ainsi qu'en 1891, la mère secourue par le bureau de bienfaisance, à Paris, touchait 9 fr. 16 par mois, celle qui émargeait au service des Enfants assistés, 21 fr. 37. En présence de cette situation, et considérant que la majorité des villes (1) n'ont pas de bureaux de bienfaisance, la Seine d'abord, puis plusieurs départements étendirent leur service de secours aux femmes légitimes, toujours à celles-là seules, que l'absence de secours acculerait à l'abandon de leur enfant. Quelles sont ces femmes ? En 1891, les mères secourues se répartissaient ainsi dans la Seine.

Filles-mères	5713
Enfants naturels de veuves	257
Enfants légitimes	401

(1) 20 000 com. sur 36.000 sont dépourvues de bureaux de bienfaisance. — (Offic. 13 octobre 1900. Services de l'assistance, p. 6.741).

Femmes légitimes délaissées	451
Mariages réguliers	961
Mariages irréguliers	168

23 % des mères secourues par le service des Enfants assistés n'étaient point abandonnées, 5 % de celles qui étaient à la charge des bureaux de bienfaisance l'étaient (1). Or, comme le constate le projet de loi de 1892 qui, dans son art. 5, permet d'étendre les secours aux femmes veuves, divorcées ou abandonnées par leur mari, c'est dans ces cas surtout que la femme, restée seule, est plus exposée à la misère et à l'abandon de son enfant. Aussi par une délibération en date du 27 décembre 1892, le Conseil général de la Seine approuvant les propositions du directeur de l'Assistance de Paris, permet d'attribuer les secours aux personnes habitant le département de la Seine et ayant à leur charge un enfant de moins de deux ans nés dans le département. Elles doivent y être arrivées dix mois au moins avant la naissance de l'enfant. Toute allocation est subordonnée à la reconnaissance préalable de l'enfant, s'il est naturel. Les secours peuvent être attribués (2) :

(1) V. L. Milhaud. De la protection des enfants sans famille (Paris 1896) p. 28 et 29.

(2) V. Salaun : Les pupiles du département de la Seine (Annales des sciences politiques, septembre 1899, p. 605).

1° Aux filles-mères abandonnées ;

2° Aux femmes mariées délaissées ou dont le mari est en prison ou interné dans une asile d'aliénés ;

3° Aux veuves ;

4° Aux veufs et aux hommes mariés abandonnés de leurs femmes ;

5° Aux pères d'un enfant naturel par eux reconnu, au cas de décès ou de disparition de la mère ;

6° Aux grands parents d'un enfant légitime ou naturel dont les parents sont disparus ;

7° Aux orphelins de père et de mère jusqu'à l'âge de 13 ans accomplis.

On voit que cette énumération est bien plus large que celle du projet de loi, puisque les veufs sont assimilés aux femmes. Toutes les autres catégories relèvent des bureaux de bienfaisance, cependant, pour rendre moins sensible la différence entre le taux des secours du service des Enfants assistés et celui des bureaux de bienfaisance, le Conseil général donne à ceux-ci une subvention qui a été en 1897 de 217,600 francs. Ici comme dans toute l'Assistance des enfants, le Conseil général de la Seine, interprétant largement le caractère préventif de l'abandon que doivent avoir les secours temporaires, est à la tête du mouvement.

Nous croyons donc que, si l'on n'accorde qu'à bon escient les secours temporaires, et si on les donne à ceux qui se verraient obligés d'abandonner leurs enfants, les secours sont appelés à rendre un très grand service. Nous allons tâcher de préciser le mode d'application de ces secours en recherchant quand ils doivent être accordés, quel sera leur taux, quand et comment ils cesseront.

La seule condition exigée par la loi pour l'obtention du secours temporaire est, nous l'avons vu, qu'il prévienne ou fasse cesser l'abandon. Il sera donc accordé à toute personne ayant la charge d'un enfant, et qui, par indigence, se verrait dans l'impossibilité de l'élever, et forcée de l'abandonner ; nous croyons que l'on peut dire, et nous argumentons des mots « faire cesser, » qu'il peut être accordé à toute personne qui, ayant abandonné un enfant, n'est empêchée de le reprendre que par indigence : dans ce cas, l'assistance publique rend l'enfant à ses parents et leur délivre un secours. Nous devons ajouter toutefois que cette dernière règle n'est pas suivie par l'Administration.

Mais le secours ne doit être délivré que pour prévenir ou faire cesser l'abandon : il en résulte que c'est aux seuls indigents qui se voient acculés à l'abandon qu'il doit être fourni. Cela suppose une enquête, sur l'état d'indigence des parents de l'en-

fant, car il est bien certain que l'on ne doit fournir les secours qu'à ceux qui y ont droit.

Mais cette enquête sur l'indigence des parents portera aussi, et par là-même sur leur moralité : l'on ne doit pas considérer comme indigente la mère que la paresse ou l'inconduite seule empêchent de travailler et de gagner un salaire qui pourrait suffire à les faire vivre, elle et son enfant. De plus, on ne doit pas fournir le secours, nous l'avons vu plus haut, et on ne saurait trop le répéter, à une mère qui est indigne, et qui ne voudrait pas garder l'enfant : on peut dire que le secours ne prévient et ne doit prévenir que l'abandon forcé, non l'abandon volontaire, car, dans ce dernier cas, c'est la mort qui guette l'enfant.

Doit-on exiger comme condition de moralité que la mère en soit à sa première faute, à son premier enfant, ou peut-on accorder le secours même pour le second ou troisième enfant, en un mot, à chaque rechute de la mère ? D'abord, bien que l'on puisse dire que la rechute compromet la moralité de la mère, car les naissances successives d'enfants naturels, peut-être pas issus du même père, ne prouvent pas en faveur de la bonne conduite de la mère, nous croyons qu'une fille-mère peut aimer et élever avec soin plusieurs enfants, qui ne seront pas nécessairement de pères différents, et que d'ailleurs l'enquête qui doit porter sérieuse-

ment sur la moralité de la mère, permettra d'établir si elle est ou non indigne. Mais, nous l'avons vu, les secours peuvent et doivent être accordés aux femmes légitimes, et dans ce cas, on ne voit pas pourquoi on les réserverait au premier enfant. Nous croyons donc que l'on peut fournir des secours à une mère ayant plusieurs enfants déjà secourus.

On exige généralement, dans la pratique, avec l'extrait de naissance de l'enfant, la reconnaissance par la mère. Les auteurs du projet de loi de 1892 et son rapporteur au Sénat, M. Roussel, ont abandonné cette exigence, en disant que l'on doit se préoccuper des cas où la mère, « quoique non indigne et aimant son enfant, se trouve dans l'impossibilité de le reconnaître, » sans d'ailleurs indiquer ces cas. Nous croyons que l'Administration a raison dans ses exigences : si la mère reçoit un secours, le secret disparaît, et l'on ne voit pas pourquoi elle ne pourrait pas reconnaître l'enfant ; celui-ci trouve dans cette reconnaissance un véritable avantage : celui d'avoir un état-civil assuré, et une preuve de l'affection de sa mère.

La plupart des administrations départementales, et le projet de loi de 1892 n'accordent le secours qu'aux filles-mères ou aux femmes veuves, divorcées ou abandonnées par leur mari. Tout en reconnaissant que ce sont les cas où l'enfant sera le

plus exposé à l'abandon, on peut trouver regrettable que le législateur n'ait pas cru devoir admettre une formule plus large, permettant aux Conseils généraux, s'il ne les y obligeait pas, d'accorder les secours à toute personne qui, chargée d'un enfant, et malgré sa bonne volonté pour le garder, se verrait, par son indigence, forcée de l'abandonner : les grands-parents, plus aimants souvent que la mère, et plus incapables de subvenir par leur travail à l'éducation de l'enfant, le père même, peuvent avoir besoin du secours, ainsi que le témoigne d'ailleurs la décision du Conseil général de la Seine du 27 décembre 1892, que nous avons rapportée plus haut, et que nous approuvons à tous égards.

Les départements, enfin, exigent actuellement que la mère soit de nationalité française et réside dans le département depuis dix mois avant la naissance dans le département de la Seine, six mois ou un an dans les autres. Cette dernière condition paraît assez juste, et se lie à celle que nous examinerons plus bas de la cessation des secours quand la mère change de résidence. Pour la question de nationalité, remarquons que d'après l'article 8 du Code civil, l'enfant né en France de parents étrangers est Français jusqu'à sa majorité : le secours étant accordé plus pour l'enfant que pour la mère, pourquoi exiger la qualité de Française de la mère ?

Le projet de loi de 1892 et le texte de l'article 5 de la Commission du Sénat ajoutent ; « Le mode, la quotité, la périodicité et la durée des secours sont réglés par le Conseil général. » Les secours, en effet, consistent en allocations mensuelles servies à la mère par trimestre. Or, on comprend aisément que le taux du secours doive varier avec le degré d'indigence de la mère, indigence variant d'ailleurs avec les conditions de cherté de la vie matérielle : dans un département qui a beaucoup d'agglomérations urbaines ou industrielles, la Seine par exemple, on comptera au nombre des indigentes, des mères ayant des ressources qui leur suffiraient largement pour vivre avec leur enfant dans un département rural, et par là même le secours devra être plus élevé. A Paris, le secours est de 20 à 35 francs par mois si la mère allaite son enfant ; de 15 à 25 francs si elle le nourrit au biberon ; quand une mère a deux jumeaux, on lui alloue pour le second enfant une allocation supplémentaire de 10 à 11 francs.

Ces secours sont, de l'aveu de tous, insuffisants : « ils sont trop faibles pour permettre à la mère de vivre en conservant ou en plaçant son enfant » ; or « le secours perd sa raison d'être s'il n'est pas suffisant » : ce que M. Monod constate ainsi dans son rapport au ministre, de 1898, il le constatait déjà en 1888 ; dans sa circulaire du 11

août de cette année, il signalait la nécessité d'élever suffisamment le taux du secours. Sans doute, on ne doit pas rendre à la mère la situation plus agréable que celle des mères qui arrivent, par leur travail et leur courage, à élever seules leurs enfants ; on ne doit pas les dispenser de tout travail et de tout effort de leur part ; le secours ne doit être qu'un appoint complémentaire. Mais il faut que celles qui, malgré leur vaillance, leurs bonnes dispositions morales, ne peuvent subsister, trouvent auprès de l'Administration un secours suffisant pour leur éviter la misère ; sans quoi c'est pour l'enfant, l'abandon ou la mort, que le secours prétendait éviter.

Va-t-on alors fixer aux Conseils généraux un minimum ? Les auteurs du projet de 1892 et la Commission ne l'ont pas cru : « Comment décréter une pareille unité, dit l'Exposé des motifs, lorsqu'il s'agit d'allocations qui doivent varier suivant le degré d'indigence de la mère, et lorsqu'il s'agit de pourvoir à des situations multiples et changeantes ? » Nous avouons ne pas être convaincu et voir une erreur dans les paroles ci-dessus : il ne s'agit pas de fixer un taux unique pour toutes les situations et pour toute la France, mais bien d'imposer aux Conseils généraux un taux minimum, et cela pour éviter des économies mal comprises, de leur part. Nous croyons que la loi pour-

rait charger le gouvernement d'établir ce tarif minimum pour chaque département, en tenant compte de la cherté de la vie dans chacun.

Il faudrait exiger aussi des Conseils généraux que les secours comprissent la layette. Plusieurs départements la fournissent, il est vrai ; mais la statistique de 1887 en signale vingt-et-un qui ne la fournissent pas. et M. Monod, par sa circulaire du 11 août 1888 invitait les préfets à faire voter des fonds pour « les frais de layette. »

Les secours en argent, mandatés par le préfet, et payés par les percepteurs, sont remis à la mère par trimestre échu. C'est là une grande erreur : « la promptitude du secours en double le prix » (1) : en effet, la mère qui réclame des secours en a justement besoin aux premiers jours de la vie de l'enfant, alors qu'incapable encore de travailler, elle manque de tout pour son entretien et celui de son enfant ; aussi M. Monod recommande-t-il, dans la circulaire de 1888, d'attribuer plus souvent un secours de premier besoin ; le meilleur remède serait de payer les secours par trimestre d'avance.

Ce secours est mandaté au nom de la mère, quand la mère allaite son enfant ou le nourrit au biberon. Sans doute, il est préférable que la mère garde son enfant auprès d'elle, mais par les exi-

(1). Circulaire 11 Août 1888.

gences de son travail, ou par impossibilité pour la mère et raison de santé pour l'enfant, elle peut se voir obligée à mettre son enfant en nourrice. Mais alors, dira-t-on, quelle est l'utilité du secours dans ce cas, de ce secours destiné justement à laisser l'enfant à sa mère, et ne vaut-il pas autant qu'on confie celui-ci directement à l'Assistance qui le surveillera mieux. A cela l'exposé des motifs de la loi de 1892 répond très bien que « plus tard, l'enfant est repris par sa mère et se trouve alors, le plus souvent du moins, dans une situation meilleure que celle du pupille » ; ajoutons que, depuis la loi du 23 décembre 1874, sur la protection des enfants en bas âge, il sera soumis comme tous les autres nourrissons à l'inspection qu'organise cette loi.

Un danger se présente cependant : si l'on continue à mandater le secours au nom de la mère de cet enfant placé en nourrice, n'est-il pas à craindre que la mère ne garde pour elle-même, et ne dissipe les sommes reçues, et ne néglige de payer les mois de nourrice, compromettant par là les soins donnés à l'enfant, et son existence. L'expérience a malheureusement prouvé que ce n'était pas là une chimère ; ne vaudrait-il donc pas mieux dans ce cas payer directement les secours à la nourrice ? Le projet de loi de 1892 a adopté une solution très sage. Il permet de mandater le secours au nom de la nourrice, mais il n'a pas voulu en faire

une obligation : « Pourquoi, dit l'exposé des motifs, défendre de remettre le secours à la mère lorsqu'elle offre des garanties très sérieuses ? Pourquoi interdire ce témoignage de confiance, dans les cas où il paraîtrait de nature à la relever à ses yeux et à développer en elle le sentiment de la responsabilité ? » Nous n'avons rien à ajouter à ces raisons.

Tous ces secours, quelle qu'en soit la quotité ou le mode de paiement, ont un caractère commun : ils sont tous temporaires : à Paris, la durée moyenne en est de dix-huit mois à deux ans (1); en province elle est moindre. Cependant, à Paris notamment (2), on secourt les orphelins jusqu'à leur treizième année (3). Le secours prolongé présente un danger : la mère s'y habitue et le considère comme une redevance due; il est à craindre que s'il cesse brusquement, les soins ne viennent aussi à cesser. Le remède consiste à établir un tarif dégressif à partir de la première année : c'est d'ailleurs ce que fait l'administration.

(1) En 1897 : 4,597 secours ont été distribués pour une durée moyenne de dix-neuf mois et demi et pour une quotité moyenne de 23 fr. 45.

(2) V. délibérat. de 1892 ci-dessus, p. 85.

(3) Cela suivant un tarif dégressif : 18, 15, 12 francs par mois pour chacune des trois premières années, 10 francs pour les suivantes.

En dehors de l'expiration du délai pour lequel le secours a été accordé, d'autres causes viennent faire cesser les allocations à la mère. Il est évident d'abord que le secours cesse faute de soins donnés à l'enfant : versé dans son intérêt, il ne doit durer qu'autant qu'il est vraiment plus avantageux à l'enfant de ne pas être confié à l'Assistance. Des dames déléguées sont, à Paris, chargées de veiller sur la moralité de la mère et les soins qu'elle donne à son enfant.

Certainement aussi, il doit cesser et cesse quand la situation de la mère s'améliore. Mais que décider au sujet du mariage de la mère, mariage contracté souvent avec le père de l'enfant et suivi de la légitimation de celui-ci ? Les départements décidaient en général que la mère, dans ce cas, aurait droit à une prime de légitimation, et que le secours cesserait. Sans doute, il est de l'intérêt de l'enfant d'avoir un état-civil établi et un lien légal de parenté avec ses auteurs naturels ; mais comment croire que la mère contractera mariage si le secours périodique est remplacé par une prime une fois payée, et qui ne dépassait pas 60 francs ? Le Conseil général de l'Eure décida donc, en 1888, que la légitimation de l'enfant par mariage, tout en donnant droit à la mère à une prime de 60 francs, ne mettrait pas fin au paiement du secours. M. Monod fit, par sa circulaire du 29 novembre

1890, connaître cette décision et ses résultats immédiats qui avaient été de doubler le nombre des légitimations (1), et il recommandait cet exemple à l'attention des Conseils généraux. Le projet de 1892 décide que la prime de légitimation ne mettra pas fin aux secours.

Le même projet met aussi fin à un errement des Conseils généraux. La mère qui quittait le département, peut-être pour chercher du travail, se voyait supprimer tout secours par le département qu'elle quittait; et, n'ayant pas encore la résidence nécessaire dans le département nouveau, elle ne pouvait en réclamer à l'administration de celui-ci; elle était donc privée de tout secours. L'article 5 du projet décide que le secours peut être maintenu lors même que l'enfant ou la mère n'habite plus le département. La surveillance s'établit par une entente entre les deux administrations.

Telles sont les règles générales des secours temporaires. Ils sont appelés à faire beaucoup de bien si les départements veulent comprendre leur organisation dans un sens plus large à la fois, et plus éclairé que par le passé, s'ils veulent ne plus se préoccuper des questions d'économie pure, et considérer uniquement l'intérêt de l'enfant. En-

(1) En 1888 : 41; dans les années précédentes : 23.

quêtes sérieuses, secours suffisants et prompts, tels sont les principaux desiderata. Ajoutons que ces secours temporaires doivent être complétés par des secours accessoires et des primes intelligemment accordées, dont beaucoup existent, et dont d'autre sont à créer.

Ces autres secours sont les suivants :

D'abord le secours de rapatriement destiné à ramener chez elles les mères venues à Paris pour faire leurs couches et qui, soit sur leur demande, soit qu'elles n'aient pas leur domicile de secours dans la Seine, ou que, mineures, elles aient encore celui de leurs parents, vont retomber à la charge des départements d'origine. Ce secours, qui consiste dans le prix du voyage et un secours de 5 ou 10 francs, est généralement accepté avec répugnance, ou même refusé; en 1897, 245 réquisitions de chemin de fer seulement ont été délivrées, alors que l'administration en avait offert un bien plus grand nombre.

Un second mode de secours est le secours de mise en nourrice : il comprend le voyage et le premier mois de nourrice.

D'autres secours sont accordés pour premiers besoins, avant que l'enquête n'ait été faite, avant que le premier trimestre ne soit payé; d'autres sont accordés dans des circonstances malheureuses à des femmes qui élèvent seules leurs en-

fants. Des secours sont accordés aussi pour inhumation des enfants, c'est-à-dire pour le paiement du cercueil et du fossoyeur, les ministres du culte devant procéder à l'inhumation gratuite.

Ces secours sont complétés à Paris par des consultations médicales gratuites, où l'on distribue des remèdes et du lait stérilisé. Deux bureaux existaient en 1897 rues du Chemin-Vert et Ordener, et avaient soigné 12,752 enfants ; en 1898, trois autres se sont ouverts : rues Saint-Benoît, Gauthey, et La Rochefoucauld.

Le service des secours temporaires ne sera cependant pas complet tant que l'administration n'aura pas pris l'initiative de fonder elle-même des crèches, c'est-à-dire des établissements destinés à garder pendant les heures de travail de la mère, les enfants trop jeunes pour être admis à l'école maternelle. Les secours temporaires, nous l'avons vu, ne peuvent et ne doivent pas subvenir entièrement à l'existence de la mère et de l'enfant : ils ne dépassent pas 35 francs à Paris en effet ; ce n'est qu'un complément du gain de la mère. Or, que devient l'enfant si la mère travaille, à qui le confie-t-elle, ne sera-t-elle pas obligée de le mettre en nourrice : tout autant de dangers pour la santé de l'enfant ; tout autant de causes d'abandon. Si la mère sait où remettre son enfant pendant son travail, elle ne mendiera plus, travaillera davantage,

et acceptera plus facilement de garder et élever son enfant. Or, actuellement, les crèches sont de purs établissements privés. L'administration s'en occupe bien, mais ce n'est que pour autoriser leur ouverture et les surveiller, les fermer au besoin, si elles ne répondent pas aux conditions de salubrité indiquées par l'arrêté ministériel du 20 décembre 1897, rendu en conformité du décret du 2 mai 1897. Le préfet est chargé d'autoriser leur ouverture, de leur surveillance, et du retrait de l'autorisation s'il y a lieu; des subventions de l'Etat sont accordées aux crèches; mais à cela se réduit l'intervention de l'administration.

Ce n'est pas suffisant : les crèches ne dépassent pas le nombre de trois cent cinquante en France. A Paris elles sont bien installées, les enfants sont séparés par âge, et, au-dessus de dix mois, par sexe. La circulaire du 6 décembre 1898 qui commente les décret et arrêté ci-dessus donne bien en annexe le texte des conseils élémentaires aux nourrices et aux mères, rédigés et complétés par la commission de l'hygiène de l'enfance et de l'Académie de médecine. Mais ce n'est pas assez.

Nous le répétons : les secours temporaires sont faits pour les mères indigentes, qui doivent gagner leur vie par le travail. Or, vouloir encourager les mères qui travaillent à garder leur nourrisson sans leur donner les moyens pratiques de les remettre

en bonnes mains pendant leur travail, en créant comme annexe à tout service de secours temporaires une crèche garantie et dirigée par l'administration, c'est les leurrer, les acculer aux mauvais soins pour leur enfants, à la mendicité, ou à l'abandon. C'est peut-être là qu'il faut voir en partie la cause de l'insuccès des secours temporaires, au point de vue des soins et de la mortalité, d'après beaucoup de bons esprits.

L'article 2 du projet de loi de 1892 met au nombre des enfants secourus : « les enfants qui, laissés sans protection ni moyen d'existence par suite de l'hospitalisation ou de la détention de leur père, mère, ou ascendants, sont recueillis temporairement dans le service des Enfants assistés. » Ce sont ces enfants que l'on désigne à Paris sous le nom d'enfants du Dépôt, qu'on conserve à l'hospice si la détention ou hospitalisation de leurs parents ne dépasse pas six mois. Ils arrivent dans le service dans un état intellectuel et moral souvent déplorable, que leur court séjour à l'hospice ne permet pas de réformer. Ils sont admis annuellement à Paris dans une très forte proportion : 5,000 à 6,000. Dans les départements, ils sont abandonnés à l'assistance locale. Un règlement modèle de 1860 avait bien cherché à les assimiler aux enfants abandonnés : il y a là un désir de réaliser un très grand progrès, en ne laissant pas ces malheureux

enfants exposés à la parcimonie ou à la négligence des administrations locales. Mais cette assimilation est erronée en ce sens qu'il ne s'agit ici que d'enfants qui traversent temporairement le service, alors que les enfants abandonnés sont immatriculés définitivement. Nous verrons plus bas l'assimilation aux enfants abandonnés d'enfants placés dans des conditions analogues, et le caractère non temporaire seul justifiera l'assimilation.

L'assimilation de ces enfants aux enfants secourus sera donc, après le vote de la loi, légale et obligatoire.

On a vu plus haut que, sur 172,438 enfants qui relèvent de l'Assistance publique, 44,164 seulement sont secourus, soit les 25,61 %; plus du double sont abandonnés au sens propre du mot, soit 110,575. Le chiffre des secourus reste à peu près stationnaire, celui des abandonnés croît sans cesse.

Nous avons vu l'organisation et les défauts des secours temporaires, nous allons étudier maintenant le régime des malheureux enfants que leurs parents n'ont pu ou n'ont pas voulu garder et ont remis à l'Assistance publique.

IV. — PUPILLES DE L'ASSISTANCE

1^o ENFANTS ASSISTÉS PROPREMENT DITS

A. — *Classification*

Nous avons dit plus haut que l'Assistance publique départementale prenait soin, outre les enfants secourus dont nous venons de parler, et les moralement abandonnés de la loi de 1889, dont nous nous occuperons plus loin, des enfants trouvés, abandonnés ou orphelins pauvres. Ce sont ceux-ci dont nous allons nous occuper maintenant. Ils ont longtemps été la seule population de l'assistance donnée aux enfants, les seuls que connaissait le décret du 19 janvier 1811, et ils sont connus encore sous le nom d'enfants assistés proprement dits. Le projet de loi de 1892 les désigne sous le nom de Pupilles de l'Assistance, mais en gardant la distinction tripartite que nous énonçons, et qui est indiquée par les diverses origines des enfants. L'intérêt de la distinction ne

se présente pas au point de vue de la situation matérielle de l'enfant : tous sont nourris et élevés de la même façon par l'Assistance publique ; mais au point de vue juridique : état-civil de l'enfant, sa filiation, assimilation légale de l'une ou l'autre des catégories aux enfants assistés : l'intérêt est assez grand pour avoir soulevé des difficultés et controverses. Nous allons donc reprendre une à une ces diverses catégories d'enfants.

Les enfants trouvés sont, d'après l'article 2 du décret de 1811, « ceux qui, nés de père et de mère inconnus, ont été trouvés dans un lieu quelconque, ou portés dans les hospices destinés à les recevoir. » L'article 3 du projet de loi, devenu l'art. 4 de la Commission du Sénat, ne change rien à cette définition.

Avant la Révolution, ce contingent était le plus élevé, par suite de l'exposition des enfants, soit à la porte des églises, soit dans les allées des maisons. D'après le décret de 1811, tous les enfants portés à l'hospice étaient des enfants trouvés, le tour libre existant alors légalement. Depuis l'admission à bureau ouvert, sont seuls enfants trouvés, parmi ceux qu'on porte à l'hospice, les enfants dont les parents refusent de se faire connaître. A ces derniers, il faut ajouter ceux qui ont été abandonnés par leurs parents entre les mains de personnes étrangères, et les enfants

vraiment trouvés, exposés dans un endroit public ou lieu quelconque.

Le contingent est aujourd'hui assez réduit : sur 4,578 enfants admis à l'assistance en 1896 à Paris, 315 seulement étaient rangés parmi les trouvés (1).

La seconde classe d'enfants assistés proprement dits comprend, en vertu de l'article 5 du décret de 1811 : « Les enfants abandonnés, » c'est-à-dire ceux « qui, nés de père et de mère connus, et d'abord élevés par eux ou par d'autres personnes à leur décharge, en sont délaissés sans que l'on sache ce que les père et mère sont devenus, ou qu'on puisse recourir à eux. » L'article proposé par la Commission du Sénat désigne sous le nom d'abandonné : « L'enfant qui, né de père ou de mère connus, en est délaissé sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants. »

Tout le monde est et a toujours été d'accord pour comprendre dans les termes des articles ci-dessus (1) les enfants dont les père et mère ont

(V. Annexe VIII au Rapport Roussel.

(1) On pourrait être tenté de croire qu'au nombre des enfants abandonnés doivent figurer ceux dont s'occupent les articles 349 et suivants du Code pénal. Au point de vue du service des enfants assistés et de la classification d'entrée des pupilles, seule question dont nous nous occupons en ce moment, il est aisé de voir que ce sont des enfants trouvés. Si l'enfant est abandonné en dehors de l'hospice, il n'y sera porté que par la personne qui l'aura trouvé, et sera certai-

disparu sans pourvoir à leur subsistance, ou dont l'un des auteurs a disparu, et que l'auteur est mort. Mais nous ne croyons pas, d'accord d'ailleurs en cela avec la Commission du Sénat, que la simple *disparition* du père et de la mère suffise, pour qu'on puisse classer les enfants au rang d'abandonnés. S'il reste des ascendants, grand'père ou grand'mère, tenus envers l'enfant de la pension alimentaire prévue par les articles 205 et 207 du Code civil, c'est à eux qu'on peut et doit recourir, ils peuvent compter parmi les personnes qui doivent élever l'enfant à la décharge des parents.

Cependant ici, comme pour le cas où soit la mère, veuve ou délaissée par le mari, soit le père ne peut, par ses occupations ou son indigence entreprendre l'éducation de son enfant; au cas d'indigence des ascendants, on ne peut recourir à eux, et c'est

nement alors un trouvé. S'il y est porté par la personne même qui abandonne, avec le système du tour libre, c'était encore un trouvé; avec le système du tour surveillé c'était plus discutable; avec le système de l'admission à bureau ouvert ce n'est plus un abandon au sens du Code pénal, croyons-nous, mais une remise entre les mains d'une autre personne, en l'espèce l'Administration, de l'enfant à charge de l'élever. D'ailleurs, pourquoi ne poursuivrait-on pas la personne qui abandonne? Par crainte d'augmenter les infanticides en effrayant les mères? Peut-être; mais nous croyons qu'au point de vue juridique, les éléments de l'abandon manquent, à savoir l'exposition ou le délaissement sans remise à une autre personne.

une des conditions qui permettent de classer l'enfant parmi les abandonnés.

On peut dire que l'indigence est une incapacité physique des parents ou ascendants. La première section du Conseil supérieur d'assistance publique avait proposé d'ajouter expressément aux catégories d'enfants assistés du décret de 1811 « les enfants qui, par suite d'incapacité physiques ou intellectuelles de leurs père, mère ou ascendants, se trouvent sans asile ni moyens d'existence. » Le Gouvernement et la Commission du Sénat ont été d'accord pour repousser ce paragraphe. M. Théophile Roussel, l'éminent rapporteur du projet de loi devant le Sénat, dit excellemment : « L'incapacité physique ou intellectuelle des parents est, le plus souvent, la circonstance majeure qui ne permet pas de recourir à eux..... quoi qu'on écrive dans la loi, l'Administration sera forcément juge des circonstances où le recours sera possible ; il convient de mettre le texte en harmonie avec les faits. » Nous ne pouvons, ici encore, que nous ranger à l'opinion du distingué philanthrope.

Que décider au sujet des enfants de parents détenus ou condamnés pour faits criminels ou correctionnels, et des enfants dont les père et mère ont été admis dans les hospices ou hôpitaux ? On a discuté longuement ; les départements préten-

daient que ces enfants ne rentraient pas dans le service des enfants assistés, que l'assistance à leur égard n'était pas obligatoire, pas plus que la dépense qui les concernait. L'instruction ministérielle du 8 février 1823 les a « compris au rang des abandonnés, assimilés, pour leur régime et le mode de paiement de leur dépense, aux enfants trouvés. » On a dit que cette circulaire n'avait pas complété le décret de 1811, car elle n'aurait pas pu, dans ce cas, mettre cette dépense nouvelle à la charge des départements, et qu'elle n'avait fait qu'interpréter le décret de 1811; en effet, dit-on, on ne peut recourir aux parents des enfants, l'article du décret n'exigeant qu'une des deux conditions : la disparition des parents ou l'impossibilité de recourir à eux.

Malheureusement, la première condition pour faire classer un enfant au premier rang des abandonnés, c'est le délaissement de l'enfant, qui est un acte volontaire; c'est l'abandon de cet enfant, qui est un acte fait sans esprit de retour. Or, dans les deux cas ci-dessus d'hospitalisation ou de détention des parents, on ne peut pas dire que ce soit un acte volontaire de leur part, ni qu'il y ait abandon définitif de leurs enfants, puisqu'on les leur rend à leur sortie de prison ou de l'hospice. C'est là en effet la distinction : tous les enfants assistés sont immatriculés à l'Assistance dès leur

entrée, et sans qu'on puisse prévoir la date de leur sortie, autrement que par leur majorité. Les enfants qui passent par le service départemental et en reçoivent une assistance pour un temps donné, sont immatriculés au nombre des enfants secourus temporairement. Nous combattons donc l'avis de beaucoup de bons esprits, et l'interprétation donnée à l'instruction ministérielle de 1823, qui, d'ailleurs, contient plutôt des conseils aux préfets qu'elle n'a la prétention d'interpréter la loi, et nous dirons que, dans l'état actuel de la législation, ces enfants de parents détenus ou hospitalisés ne relèvent pas du service des enfants assistés : ni comme abandonnés, nous venons de le voir ; ni comme secourus, la loi de 1869 en effet n'admet que le secours préventif d'abandon (1). Exception doit être faite pour les enfants dont les parents sont condamnés à des peines perpétuelles, et pour les départements qui ont bien voulu voter des subsides pour eux. L'assistance départementale à leur égard est facultative, non obligatoire. D'ailleurs, le Gouvernement l'a si bien compris, qu'il n'a jamais imposé l'assistance à leur égard dans le département, et qu'aujourd'hui ils sont eucoré en certaines régions secourus par l'assistance locale.

(1) Dans notre contraire. V Delpéch : op. cité : n° 65, p. 158.

Qu'il soit désirable que l'assistance départementale s'applique à eux, rien n'est plus vrai : le Gouvernement, le Sénat l'ont compris, et le projet de loi de 1892 le proclame ; mais en les classant avec raison au nombre des secourus, non au nombre des abandonnés. L'intérêt de la distinction réside en ce que les parents, à leur sortie de prison ou de l'hôpital, pour reprendre leur enfant, n'auront pas besoin d'autorisation, n'auront pas à rembourser les frais d'éducation à l'Assistance, ni à voir subordonner la reprise de leur enfant à l'agrément de celui-ci (1).

La même circulaire de 1823 affirme son caractère plus persuasif qu'interprétatif, en classant au nombre des trouvés les enfants des filles-mères indigentes accouchées dans les hospices. Sans doute, ce ne sont pas des trouvés, car leur mère est connue ; sont-ce des abandonnés ? Si l'offre de secours temporaires, recommandée par la circulaire du 31 janvier 1840, a échoué auprès d'elle, le délaissement volontaire de la part de la mère existe ; de plus, son indigence et sa mauvaise volonté empêchent de recourir à elle. C'est donc bien un enfant abandonné.

D'ailleurs, on ne doit pas se renfermer strictement dans les termes légaux. La vie de l'enfant

(1) V. ci-dessus : p. 101 et 102.

doit avant tout être sauvegardée, sa vie physique et sa vie morale. Trop souvent, hélas ! les questions pécuniaires sont venues entraver le développement des idées humanitaires : félicitons le département de la Seine d'avoir été à la tête du régime, par son organisation des enfants du dépôt, par son service des moralement abandonnés avant 1889, et par la large manière dont il admet tout enfant dont c'est l'intérêt.

La même question pécuniaire s'est soulevée, et a longtemps été discutée à propos de l'admission des enfants orphelins pauvres à l'Assistance départementale.

En vertu de l'article 6 du Décret du 19 janvier 1811, et de l'article 4 du projet tel qu'il est présenté par la Commission du Sénat, l'orphelin pauvre est l'enfant qui, n'ayant ni père, ni mère, n'a aucun moyen d'existence.

Les départements refusaient, par des raisons d'économie, de se charger des orphelins. Malgré les termes impératifs de l'article 6 du Décret de 1811, ils prétendaient que ces enfants demeuraient à la charge des hospices et des communes. L'article 12 du même décret, en effet, qui règle la subvention de l'Etat, ne parle que des enfants trouvés et abandonnés : les dépenses obligatoires pour le département ne s'appliquaient donc qu'à ces deux catégories d'enfants. Cette opinion fut

admise par la circulaire précitée de 1823, qui reprenait d'ailleurs la thèse soutenue par une instruction du directeur général de la comptabilité des communes et des hospices, en date du 15 juillet 1811. Le Conseil d'Etat, par un avis du 20 juillet 1842, mit fin à cette interprétation : « Application, dit-il, doit être faite aux orphelins pauvres, des dispositions des titres I, III, IV, V, du Décret de 1811. » C'est qu'en effet, tout le Décret, tant par son esprit que par sa lettre, assimile les orphelins aux trouvés et abandonnés. Dans les rubriques des titres, et même du titre V qui contient l'article 12, les orphelins pauvres sont nommés. Ce n'est donc que par suite d'abréviation qu'ils ne figurent pas dans certains articles.

Mais il est bien entendu que, pour figurer au nombre des enfants assistés, sous la tutelle et la responsabilité de l'administration départementale, ces enfants ne doivent avoir aucun moyen d'existence, aucune famille qui leur doive des aliments, qu'on puisse contraindre légalement ou qui consente volontairement à les recevoir. Dans ce cas, si un secours était nécessaire, il serait délivré par le service des secours temporaires, la commune ou le bureau de bienfaisance suivant les cas, mais l'enfant ne serait pas de droit incorporé aux Assistés. C'est dans ce sens, à juste titre, croyons-nous, que se prononce un avis ministériel de 1875,

sur réclamation produite par la ville de Boulogne-sur-Mer (1).

B. — Admission

Tous les enfants assistés passent par l'hospice dépositaire avant leur entrée dans le service : on peut dire que l'hospice est la porte seule, mais nécessaire, qui leur donne accès au service. Enfants trouvés, ils y sont portés sur procès-verbal dressé par l'officier de l'état-civil ou le commissaire, ou ils y sont recueillis par les employés de l'hospice même s'ils ont été abandonnés à la porte. Enfants abandonnés, soit par leur mère récemment accouchée dans un hospice (v. plus haut, p. 110), soit abandonnés à l'hospice même par leurs parents, ou par des tiers, sages-femmes ou autres, qui se sont chargés de cette douloureuse besogne, on voit toujours que c'est l'hospice, l'hospice dépositaire, qui reçoit les enfants.

Il faut donc savoir quels sont ces hospices dépositaires chargés de recevoir ces malheureux enfants.

La loi du 27 Frimaire an V, par son article 5,

(1) V. Cons. Etat 28 janvier 1876: (Lebr. chr., p. 75.)

ordonne que l'enfant trouvé soit porté à l'hospice le plus voisin. Tous les hospices, sous ce régime, recevaient donc des enfants. Il y avait à cela un double danger : d'abord la multiplicité des hospices dépositaires, et leur proximité des mères, facilitant les abandons, pouvaient y pousser, et les accroître ; de plus, ainsi que nous le verrons plus loin, dans beaucoup d'hospices les enfants, en province surtout, restaient à l'hospice au lieu d'être placés à la campagne. Comme les mêmes hospices recevaient des malades, et que le quartier des enfants était à peine séparé de celui des malades, ceux-là contractaient nécessairement des maladies graves, et en grandissant, des vices moraux, qui augmentaient leur mortalité et les vouaient à la débauche.

Il fallait tâcher de remédier à ce double écueil, et pour cela, en restreignant le nombre des hospices dépositaires, on mettait ceux-ci moins à la portée des parents qui voulaient abandonner leurs enfants ; on pouvait, de plus, opérant sur plus d'enfants, organiser un quartier, un service, et peut être même des hôpitaux qui leur fussent spéciaux. Un premier pas fut fait dans cette voie par le Décret du 19 janvier 1811 qui, dans son article 4, en statuant qu' « il y aura au plus, dans chaque arrondissement, un hospice où les enfants trouvés pourront être reçus », permettait de restreindre encore

ce nombre qu'il fixait comme maximum, si le gouvernement qui, d'après l'article 22, devait l'arrêter par décret, le jugeait nécessaire. Ce décret, hâtons-nous de le dire, n'a jamias été rendu. Les préfets se sont arrogé le droit de fixer eux-mêmes ce nombre. Il faut dire que plusieurs décisions ministérielles, telles que celles du 15 juillet 1811 et du 8 février 1823 ont confirmé ce droit ; d'ailleurs, les décrets dits de décentralisation administrative du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, dans leurs tableaux A, § 23, ont reconnu la régularité de cette désignation par arrêté préfectoral. L'article 6 du Projet de loi de 1892 l'affirme législativement. « Dans chaque département, le Préfet désigne l'établissement ou les établissements où peuvent être présentés les enfants dont l'admission en qualité de pupilles de l'Assistance est demandée. » Sur les raisons qui ont fait attribuer cette prérogative aux préfets, et les considérations dont ils doivent tenir compte pour limiter ou augmenter le nombre des hospices dépositaires de leurs départements, nous ne saurions mieux faire que de citer l'exposé des motifs lui-même du projet de loi : « On ne saurait *a priori*, assigner un établissement dépositaire soit à telle étendue de territoire, soit à tel chiffre d'habitants. La fixation dépend du nombre des Hospices, de leurs proportions et de leur agencement, du caractère

et de la densité de la population, du nombre habituel d'abandons, de la situation topographique, des facilités de communication ; ce sont là des éléments de décision multiples qui ne se prêtent pas à une réglementation légale et dont le Préfet est le meilleur juge (1). »

Ajoutons, avec la circulaire du 8 février 1823 que le Préfet doit éviter de désigner un hôpital de malades et doit plutôt préférer un hospice de vieillards ; qu'enfin, partout où le nombre des abandons, et les ressources du service le permettent, il faut créer un hospice d'enfants spécial, n'y en eût-il qu'un par département. L'article 7 du projet de loi donne les règles très générales que doit suivre ou peut suivre le préfet dans cette désignation. A signaler la séparation complète des enfants en bas-âge réalisée par le § 3 (2).

Que l'hospice soit spécial aux enfants ou non, il faut rechercher de quelle manière il sera ouvert aux abandons, comment seront reçus les enfants. Pour ceux qui sont trouvés sur la voie publique et portés au commissaire de police ou à l'officier de l'état-civil, pour les orphelins que l'autorité envoie aux Enfants assistés, il n'y a aucune difficulté, leur entrée a lieu, ainsi que nous l'avons vu, sur

(1) V. rapport Roussel, p. 91.

(2) V. Rous., p. XCHL.

procès-verbal de l'officier public ; mais pour ceux qui sont portés ou amenés à l'hospice par leurs parents ou des tiers, la question se pose. Elle a été très discutée, très vivement, passionnément même débattue de part et d'autre, elle est toujours actuelle, puisque tous les jours des propositions de loi la soulèvent. C'est la célèbre question des tours. Nous allons l'examiner le plus rapidement et le plus clairement possible.

Cette question, comme d'ailleurs toutes celles dont nous nous occupons dans ce travail, est dominée par un grand principe : l'intérêt de l'enfant qui doit passer avant tout : Or cet intérêt exige d'abord que les admissions soient faites le plus largement possible, car nous l'avons vu au chapitre des secours temporaires, tout enfant qui est gardé par force par ses parents dénaturés est en grand danger de mort : il faudra donc donner à la mère toutes facilités pour abandonner son enfant ; il faut qu'elle soit assurée qu'on ne dressera devant elle aucun obstacle, qu'on ne la soumettra pas à une enquête, que l'abandon, par lequel elle veut cacher la naissance de son enfant, et son déshonneur, ne sera pas divulgué, que le secret le plus strict lui est assuré : il faut, comme le dit très bien l'exposé des motifs, non pas tant qu'elle ait « des garanties effectives au moment de l'abandon, qu'un sentiment complet de sécurité, »

Sinon plutôt que de voir révéler son accouchement, elle ne reculera pas devant l'avortement, et surtout l'infanticide.

D'un autre côté, ne doit-on pas se préoccuper aussi de maintenir les abandons dans de justes limites ? Entendons-nous : il ne s'agit pas ici de questions pécuniaires, que nous verrons trop souvent reparaître dans notre question ; mais au point de vue de la moralité publique, ne convient-il pas de repousser un système qui, par les facilités trop grandes qu'il offre aux abandons, paraîtrait y pousser.

Comment ces principes en apparence opposés ont-ils été mis en pratique ?

Sous l'Ancien régime, bien que les plus nombreux abandons se fissent par exposition dans un endroit public, la maison de la Couche à Paris et les hospices de province possédaient un tour à l'hospice même pour y recevoir les enfants que l'on y portait. Le tour était une boîte cylindrique, convexe d'un côté et concave de l'autre, mobile sur son axe, et logée dans l'épaisseur de la muraille de l'hospice. Elle présentait son côté convexe à la rue ; la personne qui abandonnait l'enfant agitait la sonnette placée auprès ; la boîte décrivait aussitôt un demi-cercle, amenant sur la rue le côté concave, dans lequel on plaçait l'enfant, puis continuant son évolution, le tour rame-

nait à l'extérieur sa partie convexe, et l'enfant et la partie concave à l'intérieur. D'autre fois, le tour était remplacé par une fenêtre percée dans le mur et fermée d'une double porte extérieure et intérieure. La personne qui faisait l'abandon, ouvrant la porte extérieure, plaçait l'enfant sur un berceau qui se trouvait dans l'épaisseur du mur, puis, refermant la porte, agitait une sonnette qui faisait accourir une sœur qui prenait l'enfant. On le voit, dans les deux cas, la personne qui abandonnait n'était jamais vue par la sœur de service : c'était le secret le plus absolu.

C'était, certes, là un grand pas de fait sur l'ancien mode d'exposition des enfants sur la voie publique, aux intempéries de toute sorte. L'enfant recueilli immédiatement, sans souffrir du froid, de la pluie, voyait augmenter ses chances de vie. Cependant, ce ne fut jamais qu'une coutume locale, et non point légale : tous les hospices étaient loin d'avoir des tours. Dès l'ancien régime d'ailleurs, des plaintes s'étaient fait entendre; on en trouverait l'écho dans un arrêt du Conseil du roi de 1729 et dans un mémoire de Necker de 1784.

La Révolution ne s'occupa pas d'améliorer ni de régler le mode d'admission. Elle voulut faire plus et mieux, en protégeant l'enfant dans sa mère, et dès avant sa naissance : la loi du 28 juin 1793, en effet, crée en ces termes les

Maternités : « Dans chaque district il sera créé une maison où la fille enceinte pourra se retirer pour faire ses couches et où elle pourra entrer à toute époque de sa grossesse qu'elle voudra. Il sera fourni par la nation à tous ses besoins jusqu'à ce qu'elle soit complètement rétablie de ses couches. Le secret le plus absolu sera gardé sur tout ce qui la concerne. » C'est là une mesure excellente, que l'on ne saurait trop recommander et qui a été reprise par le Conseil supérieur de l'Assistance publique en 1890. Le Conseil a élaboré un projet de loi dont l'article 3 porte : « Il sera créé dans chaque département une ou plusieurs maternités secrètes. L'admission dans une Maternité départementale a lieu après constatation faite à l'établissement que la femme est dans un état de grossesse avancé. Aucun renseignement n'est pris sans le consentement de la femme.

C'est seulement en 1811 que le décret du 19 janvier vint consacrer législativement l'institution des tours : son article 3 décide en effet : « Dans chaque hospice destiné à recevoir les enfants trouvés, il y aura un tour où ils devront être déposés. » Malgré le caractère obligatoire de cet article, 58 hospices sur 303 ne possédèrent jamais de tour ; dans 6 départements, même, la chose fut complètement inconnue.

D'ailleurs, peu à peu, le système du tour tel que

nous l'avons défini plus haut, disparut. C'est qu'en effet, il donnait lieu à toutes sortes d'abus. En outre des facilités qu'il offrait pour se débarrasser sans être vu d'enfants morts, il avait donné lieu à un véritable commerce ou courtage d'expositions d'enfants de la part de sages-femmes ou autres personnes, qui faisaient métier de porter les enfants au tour. Enfin et surtout, les abandons, par la facilité même donnée par le tour se multipliaient énormément : de 82,748 en 1815, ils étaient passés à 106.667 en 1821 ; à 130,945 en 1833 ; les départements, grevés lourdement par la charge d'entretien de ces enfants, voulurent enrayer les abandons. Ils recourent d'abord à une mesure générale : les déplacements d'enfants que nous étudierons plus bas, et qui eut son plein effet au point de vue des économies.

On s'en prit ensuite à l'institution même du tour. Plusieurs se fermèrent : de 269 tours ouverts vers 1830, 183 ont été fermés en 1839 ; en 1849, 25 tours libres fonctionnent seulement ; les 116 autres sont surveillés ; en 1862, 4 tours sont seulement ouverts en France, le cinquième, celui de Paris, est surveillé depuis 1860. La surveillance du tour consistait à placer auprès du tour un homme de police qui contrôlait les abandons, et arrêtait les personnes qui en faisaient exercice habituel, ou y apportaient des enfants morts, voire

même les parents légitimes. Mais c'était enlever tout secret aux abandons, souffrir l'ingérance de la police dans une matière très délicate. Aussi, bien que l'on ait vu les abandons à Paris, de 5,803 en 1831, tomber à 3,475 en 1863, pour une population totale urbaine plus que doublée, dût-on renoncer à continuer la surveillance et en 1869, l'institution du tour avait vécu en France. Elle se continua jusqu'en 1892 à Alger.

Répétons-le, cette suppression, faite sous la pression des circonstances n'a eu rien de légal, aucun acte du pouvoir législatif ou réglementaire ne l'a sanctionnée.

Le tour supprimé, par quoi allait-on le remplacer? Le remède fut pire que le mal : ce fut ce qu'on a appelé l'admission réglementée. L'enfant était porté à l'hospice, et reçu par un employé, qui faisait subir à la personne qui voulait l'abandonner un véritable interrogatoire, et lui offrait un secours temporaire. Si la mère refusait le secours, on faisait une enquête, et suivant les résultats de cette enquête, ou l'on admettait purement et simplement l'enfant, ou l'on imposait le secours temporaire, ou l'on refusait simplement l'admission. Il est certain que les abandons ont été restreints, que les budgets départementaux ont été déchargés, mais il est non moins certain aussi que beaucoup de vies d'enfants ont été sacrifiées. C'était en tout

cas la suppression complète du secret, surtout si l'on tient compte de la manière dont étaient menées les enquêtes. Sans doute l'on affirme et nous dirons nous-même que le nombre des mères qui réclament le secret est infime; mais ce qu'il faut surtout connaître, ce que l'on ignore forcément, c'est le nombre des mères que la crainte de cette violation du secret éloigne de l'hospice dépositaire, et qui, n'étant pas, pour une raison quelconque en mesure d'élever leur enfant, ne croyant pas pouvoir l'abandonner sans se trahir, réduites ainsi au désespoir, sont amenées par degré, presque inconsciemment aux résolutions criminelles. D'ailleurs, la rigueur de la réglementation est très variable; si, dans les départements comme la Seine, comme la Seine-Inférieure où elle fut établie en 1860, elle est très large, dans d'autres régions au contraire, elle est très étroite.

Il faut donc substituer à ce système qui implique le concours de deux volontés : celle de la personne qui demande, celle de l'administration qui accorde ou refuse, le système par lequel l'abandon résulte d'un acte uni-latéral, dont l'administration est le témoin, qu'elle peut déconseiller, qu'elle s'interdit d'empêcher. Au système de l'admission réglementée, il faut substituer le système du bureau ouvert, quia tous les avantages du tour sans ses inconvénients, qui a été établi en 1879

dans la Seine-Inférieure, en 1887 dans la Seine. L'admission à bureau ouvert consiste dans l'apport de l'enfant à l'hospice, sa remise à un agent de l'établissement, qui est obligé de recevoir et admettre l'enfant sans enquête; des questions sont posées à la personne qui abandonne, questions relatives à l'état-civil de l'enfant, des parents; mais le refus de répondre n'empêche en aucun cas l'admission; dans le bureau d'admission de l'hospice de la Seine, en effet, est affiché l'avis suivant : « Toute personne qui présentera un enfant en vue de l'abandon est avertie que des questions vont lui être posées dans l'intérêt de l'enfant mais qu'il lui est loisible de ne pas répondre ou de ne fournir qu'une partie des renseignements demandés. La production du bulletin de naissance ne sera pas non plus obligatoire. » C'est là le secret le plus absolu, puisque la personne peut ne pas se faire connaître.

Et cependant, bien que le système du bureau ouvert paraisse à première vue le dernier pas dans la voie du progrès, beaucoup de bons esprits se sont prononcé en faveur du rétablissement des tours, plusieurs propositions de loi ont été déposées en ce sens.

Lamartine, un des premiers, dès 1838, mit son talent au service de la cause du rétablissement des tours. Et, si la commission nommée en 1849 et

présidée par V. Lefranc, se prononça pour l'admission réglementée, une seconde commission nommée avant même que la première n'eût déposé son rapport, demanda le rétablissement légal des tours. En 1856, Troplong et Portalis déposèrent au Sénat une proposition de loi dont un article prescrivait l'ouverture d'au moins un tour par département. En 1877, le Docteur Brochard adresse au Sénat une pétition réclamant le retour à l'article 3 du Décret de 1811, par ce motif « que le grand auteur et le grand coupable de la marche ascendante de l'infanticide et de l'avortement que l'on pouvait constater de 1822 à 1874 n'était autre que la suppression du tour. » M. Béranger donna au mouvement en faveur du rétablissement des tours l'appui de sa haute autorité, tant par le rapport favorable qu'il rédigea sur la proposition précédente, que par une proposition de loi qu'il déposa le 17 février 1878 et par laquelle il demandait l'institution dans chaque arrondissement d'un tour ouvert le jour et la nuit. Prise en considération le 1^{er} juin 1878, sa proposition de loi ne fut pas votée. Même sort subit celle que M. de Lacroix déposa en 1882 à la Chambre des députés, réclamant l'établissement d'un tour dans chaque mairie. — En 1890, M. de la Ferronnais proposa l'ouverture d'un tour à Paris, à titre d'essai : combattu par M. Reinach; son amendement au budget

fut repoussé. En 1891, M. Charles Laurent reprit la proposition devant le Conseil général de la Seine, et M. Straus la combattit. Enfin, le 18 mars 1897, M. Dulau et plusieurs de ses collègues déposèrent une proposition de loi demandant le rétablissement des tours et l'institution des maternités départementales.

Quels sont donc les si grands avantages que l'on reconnaît à une institution qui paraissait condamnée par l'expérience, par des autorités comme l'Académie de médecine, et par des hommes comme J. Simon et M. Théophile Roussel ?

Tous les arguments invoqués en faveur des tours se réduisent à deux : le tour est le mode d'admission qui garde le mieux le secret des familles : quand une jeune fille s'est laissée séduire, que, après avoir réussi à cacher sa grossesse, elle a mis au monde un enfant, en portant ou faisant porter cet enfant au tour, elle réussit à cacher absolument son déshonneur, car le tour, a-t-on dit, « a des mains pour recevoir et n'a pas d'yeux pour voir, ni de bouche pour révéler. » De plus, le tour est le mode d'admission qui évite le plus les crimes d'infanticide et d'avortement : en effet, si une fille se voit enceinte, elle ne pense qu'à cacher la faute, ou faire disparaître l'enfant : si elle réussit à cacher sa grossesse, et qu'elle soit sûre que le tour reçoit l'enfant, sans qu'elle ait à divulguer

son déshonneur, l'enfant naîtra et sera porté au tour, sinon il périra, soit avant la naissance, soit après par l'avortement ou infanticide.

Il est bien entendu qu'il s'agit du tour libre, et non du tour surveillé, qui supprime le secret.

A cette argumentation, l'on peut croyons-nous assez facilement répondre. Nous ne nous arrêtons pas aux arguments spécieux produits contre les tours, auxquels on reproche d'être un instrument de démoralisation en accroissant les abandons par les facilités qu'ils donnent pour les effectuer ; nous n'examinerons pas si le tour augmente la mortalité des enfants du premier âge ; et nous ne répondrons pas aux partisans des tours invoquant l'accroissement statistique des crimes contre l'enfance par l'infanticide, avortement, etc., alors qu'on peut voir les causes de cet accroissement, soit dans la plus grande vigilance de la justice, soit dans la correctionnalisation de certains crimes depuis 1863, soit dans la précision plus grande de la statistique. Nous suivrons les partisans des tours sur leur propre terrain.

Au point de vue des infanticides et des avortements, d'abord, est-il bien sûr que le tour n'accroisse pas les infanticides par les facilités qu'il offre de se débarrasser des cadavres : « pas d'yeux pour voir, » hélas ! oui, le tour ne voit rien,

pas même le crime, (1) il reçoit indistinctement tout ce qu'on lui apporte, même les cadavres. C'est d'ailleurs une des causes qui fit surveiller le tour, et qui le fera fatalement surveiller toujours. De plus, examinons de plus près comment se produit l'infanticide. Il faut supposer que la mère a réussi déjà à cacher sa grossesse, ce qui peut être facile dans une grande ville, mais est très difficile dans les petites villes ou à la campagne. Une femme, en effet, se fait avorter, non pas tant pour cacher la naissance ultérieure de son enfant, que pour dissimuler sa grossesse.

Admettons cependant qu'elle ait réussi à dissimuler sa grossesse. L'enfant naît, elle le tue : pourquoi ? si elle accouche seule, ce n'est pas tant la peur de ne pas pouvoir cacher sa faute par un abandon *ad nutum*, que la peur de voir la naissance découverte de suite par les cris de l'enfant, qui l'y pousse : elle ne peut porter immédiatement son enfant au tour elle-même, n'a personne auprès d'elle pour le faire, et affaiblie, affolée par le vagissement du petit être, elle l'étouffe ou l'étrangle. Si quelqu'un assiste la mère au moment de l'accouchement, membre de sa famille, sage-femme, médecin, ou bien on l'empêchera d'étouffer son enfant et on l'élèvera pour ou par elle ; ou bien on

(1). J. Simon : Rapport p. 63.

ira l'abandonner pour elle ; dans ce dernier cas seul, un système restrictif d'abandon peut pousser ce tiers à l'infanticide. Mais le système du tour est-il le meilleur ? Est-il nécessaire que les sages-femmes, les médecins se fassent les pourvoyeurs de l'hospice, comme ces mégères qui faisaient trafic de porter l'enfant au tour, moyennant rétribution ? Dans ce cas, ne doit-on pas préférer au tour un système comme le bureau ouvert, permettant d'abandonner l'enfant sans avoir à fournir aucun renseignement, par un acte unilatéral, mais permettant aussi à l'administration de voir son attention éveillée par la fréquence des abandons effectués par la même personne, et de poursuivre des manœuvres criminelles.

Quand au secret, nous n'insistons pas sur les dangers qu'on peut lui attribuer, tels que perte de l'état-civil de l'enfant, abandon des enfants par des mères qui viennent ensuite s'offrir comme nourrices, et par des parents légitimes qui se débarrassent d'enfants gênants qu'ils pourraient élever : on pourrait nous dire, et nous dirons nous-même, qu'il vaut mieux voir supprimer l'état-civil d'un enfant, que de causer en quoi que ce soit la suppression de l'enfant lui-même. Nous ne dirons pas que le secret est un besoin exceptionnel, qu'il n'est réclamé que par moins de 4 % des personnes qui abandonnent, car on nous répondrait ce que nous avons dit

plus haut : que ce chiffre ne donne que la proportion des mères qui désirent le secret, parmi celles qui abandonnent, et nullement le nombre de celles qui s'abstiennent d'abandonner, et tuent peut-être, parce qu'elles tiennent au secret. Nous dirons seulement que le tour seul ne donne pas le secret, que l'admission à bureau ouvert, telle qu'elle fonctionne à Paris, sans obligation, pour la personne qui abandonne, de répondre aux questions, ou sur sa réponse que l'enfant est né de père et mère inconnus, sauvegarde tout aussi bien le secret que le tour.

Enfin, le grand défaut du tour est de ne pas permettre l'allocation de secours préventifs d'abandon. Combien de mères, pressées par la misère, incapables de nourrir leur enfant, car il est une gêne pour leur travail ; combien de femmes, apeurées à l'idée de leur déshonneur, portent l'enfant à l'hospice pour l'abandonner. Si elles trouvent là une personne, « douée d'une bonté communicative, » qui leur adresse des paroles affectueuses, leur promette des secours, les éclaire sur les conséquences de l'abandon, « ne provoquera-t-on pas souvent un élan de tendresse plus fort que la suggestion de l'intérêt matériel ? » (1) Il est à croire que oui. L'hospice de Paris d'ail-

(1) Rapport Roussel : p. 94.

leurs, a eu longtemps à sa disposition une somme sur laquelle on allouait immédiatement un secours à la personne qui se présentait et qui gardait l'enfant ; aujourd'hui on la renvoie à la Direction de l'Assistance publique, où elle ne touchera son secours qu'après enquête : le changement n'est peut-être pas très heureux : nous croyons qu'on devrait pouvoir, dès que la mère consent à reprendre l'enfant, lui donner un tout premier secours immédiat de premier besoin.

C'est là le seul avantage que veulent bien reconnaître les partisans du tour : c'est qu'ils opposent toujours, de bonne ou mauvaise foi à leur système l'admission réglementée, que nous avons reconnue devoir être condamnée à tous égards.

Supérieur au tour, tant au point de vue de la diminution des infanticides, que de celle du nombre des abandons par offre de secours temporaires, son égal au moins, au point de vue du secret, le système du bureau ouvert, admis par la Seine et la Seine-Inférieure, est inscrit dans le projet de loi de 1892 statue dans son article 6 :

« Dans chaque département, le Préfet désigne l'établissement ou les établissements où peuvent être présentés les enfants dont l'admission en qualité de Pupille de l'Assistance est demandée. »

« La présentation a lieu sans témoin, dans un local ouvert au moins de sept heures du matin à

dix heures du soir, du 1^{er} mai au 31 octobre, et à sept heures du soir pendant le reste de l'année.

« L'admission peut avoir lieu également sur demande écrite adressée au Préfet. »

Si tel doit être le mode d'admission, beaucoup de départements sont encore sous le régime de l'admission réglementée. Comment fonctionne l'admission, d'une part dans la généralité des départements, d'autre part dans la Seine et la Seine-Inférieure.

Deux instructions ministérielles du 8 février 1823 et du 20 février 1861 indiquent les formalités à remplir pour l'admission. Les enfants abandonnés, orphelins ou trouvés, sont admis à l'hospice soit directement, soit par l'intermédiaire des commissaires de police. A Paris, même pour faire disparaître les abus que nous avons signalés plus haut, et éviter qu'elles ne fassent un trafic des abandons, les sages-femmes doivent obligatoirement, depuis 1875, porter l'enfant au commissaire de police; aucune admission n'est faite si elles le portent directement à l'hospice.

A Paris comme dans tous les départements, l'admission est faite : pour les enfants abandonnés, issus de parents détenus ou internés dans un hospice, pour les enfants dits du Dépôt, en un mot, sur la production d'un acte de notoriété émanant du juge de paix ou du maire constatant

l'absence de leurs père et mère, et requérant l'admission, acte et requête accompagné d'une expédition des jugements de condamnation des parents. A Paris, la requête est signée du préfet de police.

A Paris comme dans les départements, les enfants exposés sont reçus sur procès-verbal du commissaire de police; les orphelins pauvres, sur production de leur acte de naissance, de l'acte de décès de leurs parents, d'un certificat constatant leur manque de ressources, et après enquête faite par un agent de l'administration.

La différence apparaît pour les enfants abandonnés à l'hospice. Dans les départements, l'admission se fait, pour les enfants âgés de plus de douze ans, sur production de leur acte de naissance, d'un certificat de l'agent de l'autorité publique constatant la situation de l'enfant; d'un extrait du rôle des contributions ou d'un certificat du maire prouvant l'indigence des parents. Pour les tout jeunes enfants, on exige l'acte de naissance, la preuve de l'indigence des parents; de plus, on fait subir à la personne qui présente l'enfant un interrogatoire portant notamment sur le domicile de la mère; on lui propose des secours temporaires; enfin on n'admet l'enfant en aucun cas qu'après une enquête minutieuse, souvent inquisitoriale, et trop peu souvent respectueuse du secret des familles. L'admission, d'après les instructions

ministérielles précitées, devrait être prononcée ou refusée par un bureau dont la composition varie avec chaque département, mais qui comprend d'ordinaire l'administrateur-tuteur, le chef de bureau chargé des enfants assistés, l'inspecteur départemental et l'interne, gardien ou religieuse chargé de la surveillance des enfants. En fait, l'inspecteur départemental qui, nous le verrons, a centralisé le service entre ses mains, prononce seul.

A Paris et dans la Seine-Inférieure, sous le régime de l'admission à bureau ouvert, l'enfant est plus reçu qu'admis : aucune pièce n'est exigée, aucune enquête n'est faite, aucune autorité n'intervient. Des questions sont posées à la personne qui fait l'abandon, relativement au lieu de naissance, aux noms et domiciles des parents, aux motifs de l'abandon, etc. Mais elle n'est pas tenue de répondre, pas même de produire le bulletin de naissance de l'enfant. La seule conséquence de ce refus est de faire classer l'enfant comme trouvé, et de limiter les renseignements que l'on pourra fournir plus tard sur lui, à la simple affirmation de la vie, et à la communication du décès. Seules les sages-femmes seraient obligées de répondre, bien qu'elles paraissent tenues au secret professionnel en vertu de l'article 378 c. pénal. La circulaire du 20 février 1861 les a déclarées sou-

mises à l'article 35 du Code civil qui oblige celui qui a assisté à l'accouchement de déclarer la naissance. La question n'a d'intérêt pratique que devant le commissaire auquel elles sont de droit renvoyées pour l'abandon. C'est là le système adopté par la Seine, le bureau ouvert le plus large. La Seine-Inférieure a admis un système mixte, et le projet de loi de 1892 a admis un système analogue à celui-ci.

L'article 7 dispose en effet dans ses alinéas 2 et 3 :

Si l'enfant paraît âgé de moins de sept mois, et si la personne qui le présente refuse de faire connaître le nom, le lieu de la naissance, la date de la naissance de l'enfant, ou de fournir l'une de ces trois indications, acte est pris de ce refus et l'admission est prononcée. Dans ce cas, aucune enquête administrative ne sera faite.

En dehors de ce cas, lorsque les secours ont été refusés, la personne préposée aux admissions transmet immédiatement au Préfet, avec son avis, les pièces et les renseignements produits à l'appui de la demande; toutefois, elle peut recueillir provisoirement l'enfant, si elle juge qu'il appartient à l'une des catégories définies par le 2° de l'article 2 ou par les 2° et 3° de l'article 4 et qu'on ne saurait attendre sans péril pour lui la décision du Préfet.

La Seine-Inférieure fixe à un mois l'admission

sans enquête. Comments'explique cette distinction? Le rapporteur de la première section du Conseil supérieur de l'Assistance publique, M. Léon Brueyre, en fixant à deux mois la limitation, s'exprimait ainsi : « C'est au moment de la délivrance, lorsqu'elle n'a pas encore trouvé le moyen de confier son enfant à une personne sûre, qu'elle tremble pour la découverte de sa faute, que la mère éperdue peut se porter à tous les excès. C'est à ce moment psychologique que la société doit lui tendre une main secourable. Mais lorsqu'il a été possible à la mère de mettre son enfant en nourrice, que relevée de ses couches elle rentre au milieu des siens sans que personne puisse connaître son secret, la vie de l'enfant n'est plus en danger. »

« Au delà de cet âge les Conseils généraux reprennent leur droit de régler le mode et les formalités de l'abandon; l'intérêt social est en effet moins en jeu et on ne se trouve en présence que d'un devoir de bienfaisance... » (1)

Si le projet définitif l'a fixée à sept mois, c'est pour les raisons suivantes que donne l'exposé des motifs : « La fixation de la limite d'âge n'a d'intérêt ni à l'égard de l'enfant dont la mère veut cacher la naissance, ni à l'égard de celui que la mère repousse par égoïsme (2). Ces femmes n'attendent

(1) Rapport Roussel, p. 95.

(2) V. Roussel, p. 90 et 91.

pas trois mois, ni souvent trois semaines, la première pour échapper à ses terreurs, la seconde pour désertier son devoir. Mais la question d'âge a une importance considérable en regard d'une autre catégorie d'enfants : ceux que leur mère a d'abord accepté d'élever, que tantôt elle espère pouvoir garder, tantôt elle craint d'être forcée d'abandonner. De telles irrésolutions se comprennent; elles sont fréquentes..... Plus elle aura vécu avec son enfant, moins la mère sera disposée à se séparer de lui, et reculer la limite d'âge pour l'abandon à bureau ouvert, ce sera souvent diminuer les chances que la mère y ait recours..... Cette limite, quelle doit-elle être?..... La loi du 23 décembre 1874 ne permet à une nourrice de se placer qu'autant que son dernier enfant est âgé de sept mois révolus. Ce précédent législatif peut nous servir de guide; il est d'ailleurs justifié par les faits : C'est bien jusqu'à l'âge de sept mois que la vie de l'enfant court les plus grands dangers. Le projet a pour ces raisons étendu à sept mois l'âge des enfants en faveur desquels l'admission à bureau ouvert pourrait être exigée. »

Bien que nous reconnaissons la justesse de ces raisons, nous ne pouvons nous empêcher de préférer et de louer le système du bureau « largement ouvert » qu'a adopté le département de la Seine.

Le projet de loi fait nommer les personnes préposées aux admissions par les commissions administratives, sous l'agrément du préfet, et, dans les établissements dépositaires départementaux, par le préfet. Son article 39 contient une disposition à signaler : il oblige ces préposés aux admissions au secret professionnel, en leur étendant l'article 378 du Code pénal.

L'instruction ministérielle du 8 février 1823, dans le but de restreindre les abandons, avait déclaré impossible l'admission dans le service de tout enfant majeur de douze ans. C'était aller contre l'esprit du décret de 1814, qui, muet sur cette question, prouvait son désir de secourir tout enfant privé de ressources et incapable de gagner sa vie. Ce n'est, en effet, que du jour où l'enfant est en état de se suffire, que le devoir d'assistance de la Société cesse à son égard. La circulaire du 21 janvier 1889 l'a compris, et, abrogeant celle de 1823, a donné comme seule limite à l'admission la condition ci-dessus. Le projet de loi de 1892 a cru pouvoir fixer une limite, et son article 4 porte que « sont qualifiés enfants, pour l'exécution de la présente loi, au moment de leur admission dans le service, les mineurs de seize ans. » Il a pris pour fixer cette limite l'âge adopté par la loi pénale en matière de discernement, par la loi civile pour le droit de correction paternelle,

par la loi du 24 juillet 1889 pour le dessaisissement de la puissance paternelle. Cependant, comme il peut être utile de ne pas laisser sans tutelle des mineurs de vingt et un ans, le même article stipule par son alinéa 2 (1), que le Conseil général peut toutefois décider que les mineurs seront admis à l'assistance départementale après l'âge de seize ans ; mais si des mineurs âgés de plus de seize ans ont leur domicile de secours dans un département autre que celui où ils ont été recueillis, la charge de leur assistance ne peut être imposée au département de leur domicile de secours qu'autant que le Conseil général de ce département a pris la même décision.

Dès son admission à l'hospice, l'enfant est inscrit sur un livre matricule, dit journal ou maincourante, dont la tenue est obligatoire depuis la circulaire ministérielle du 31 octobre 1861, et sur lequel les immatriculations se suivent en une série ininterrompue depuis le 1^{er} janvier 1862, au lieu de former une série par année. Ce registre comprend tous les enfants admis à l'assistance publique, sans distinction d'âges, de sexes, de catégories, et dans l'ordre de leur entrée. Il est complété par les registres, dits livres matricules, dont chacun est spécial à chaque catégorie d'enfants

(1) V. Roussel, f. xxxix.

abandonnés, trouvés et orphelins. Ceux-ci doivent contenir tous les détails possibles sur la vie de l'enfant depuis son admission jusqu'à l'accomplissement de sa douzième année. L'état de sa santé, sa situation chez ses nourriciers, sa conduite, son intelligence, le degré de son instruction morale et religieuse, tous les faits qui l'intéressent, toutes les dépenses auxquelles il donne lieu y fait l'objet d'une mention spéciale.

Pour éviter les substitutions entre enfants, et celles qu'une nourrice pourrait faire de son propre enfant au cas où le pupille de l'Assistance viendrait à décéder, afin de continuer à toucher la pension, la circulaire du 8 février 1823 recommanda, et une autre du 20 mai 1826 prescrivit de sceller, au moyen d'une presse, au cou de chaque enfant nouvellement admis, un collier d'olives en ivoire, terminé par un morceau d'étain portant la désignation de l'hospice auquel appartenait l'enfant, de l'année dans laquelle il avait été exposé, et de son numéro d'ordre. La circulaire du 12 janvier 1843 substitua à ce mode de reconnaissance deux petites boucles d'oreilles d'argent scellées par un mode spécial et portant les mêmes indications. C'est qu'en effet on avait reconnu que le scellement du collier n'était pas toujours sans danger, qu'on pouvait l'ôter facilement, et qu'on était souvent obligé de le faire quand il venait à

gèner l'enfant. Mais les boucles d'oreilles elles-mêmes furent condamnées comme désignant trop ostensiblement les enfants confiés à l'Assistance, et laissant, pour les garçons surtout, une trace ineffaçable. Aussi l'article 26 du règlement modèle de 1862 prescrivit-il le retour au collier. Actuellement, le collier du département de la Seine, blanc pour les enfants assistés, bleu ou rouge pour les garçons ou les filles du Dépôt, porte une médaille d'argent avec le numéro d'ordre de l'enfant. Il est mis au cou de tout enfant de moins de quatre ans, et n'est retiré que quand il a atteint l'âge de six ans accomplis. La même mesure est prise dans les départements à effectif nombreux.

Quels sont les effets de l'admission ?

L'enfant que ses parents ont abandonné est perdu pour eux : il devient le pupille de l'Assistance publique. Pour éviter que l'abandon ne soit pour les parents un moyen commode de se tirer d'embarras, et que l'Assistance publique ne devienne pour eux une sorte de pension gratuite où ils auraient pu visiter et reprendre leurs enfants à volonté, avis est donné à toute personne qui présente un enfant à l'hospice dépositaire que l'admission d'un enfant dans cet hospice ne constitue pas un placement temporaire, mais bien un abandon. Les conséquences sont les suivantes :

ignorance absolue des lieux où l'enfant sera mis en nourrice ou placé, en principe tout au moins ; absence de toute communication, même indirecte avec lui. On avait même interdit à l'Administration de donner aucune nouvelle à son sujet ; mais, anticipant sur la mise à exécution de l'article 21 du projet de loi de 1892, le Conseil général de la Seine, par une délibération en date du 24 avril 1896, permet de renseigner, à époques fixes, la mère et la personne qui a présenté l'enfant, sur l'existence et la mort de celui-ci. Des nouvelles seront données à toute époque de l'année ; chaque demande de ces nouvelles, cependant, doit être séparée par un intervalle de trois mois. Si l'enfant abandonné meurt dans les trois mois qui suivent les dernières nouvelles, ce décès pourra être notifié par lettre aux personnes qui en auraient fait préalablement la demande spéciale. Une décision du Directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique peut, dans l'intérêt de l'enfant, déroger à la règle du secret du lieu de placement. Les parents internés dans un asile d'aliénés par mesure administrative ne sont pas considérés à cet égard comme soumis à la règle du secret, comme ayant abandonné volontairement leur enfant.

Si l'enfant perd ses parents, perd-il tout lien qui le rattache à eux ; perd-il complètement son état-

civil par l'admission ? Il faut distinguer. Pour les enfants dits abandonnés, ceux nés de père et de mère connus, ils conservent le nom et la filiation qu'ils ont, sont réputés les fils de leurs auteurs, tels que ceux-ci sont indiqués par l'enquête ou la déclaration des parents ou des personnes qui les ont abandonnés. Il en est de même pour les orphelins pauvres. Cependant, il faut remarquer que, dans les grandes villes, beaucoup de femmes abandonnées par leur mari et vivant en concubinage, continuent à faire inscrire sous le nom du mari les enfants nés de leur liaison, si bien qu'un certain nombre de pupilles de l'assistance, légitimes au regard de la loi, sont en fait adultérins.

Pour les enfants trouvés, exposés sur la voie publique ou abandonnés à l'hospice comme déclarés nés de père et de mère inconnus, aux termes de l'article 58 du Code civil, tout enfant trouvé nouveau-né doit être remis par celui qui le trouve à l'officier de l'état-civil, avec les vêtements et autres effets trouvés avec lui; en même temps, on doit déclarer toutes les circonstances qui ont accompagné la découverte : cela pour aider à une reconnaissance ultérieure. L'officier de l'état-civil doit, dès cette présentation, dresser un procès-verbal détaillé qui porte, en outre, l'âge apparent de l'enfant, son sexe, ses noms, l'autorité civile à laquelle il est remis. On doit en effet lui donner deux noms,

un de baptême, un qui lui serve plus tard de nom patronymique, celui-ci choisi d'après les circonstances qui ont accompagné sa découverte, ses qualités physiques, etc., en évitant de donner le même nom à plusieurs enfants qui ne sont pas parents, et de donner un nom appartenant d'une façon trop restreinte à des personnes connues (V. circulaire du 8 février 1823).

Le procès-verbal de l'officier de l'état-civil est inscrit sur les registres de l'état-civil ; l'acte ainsi dressé attribue à l'enfant, au moins provisoirement, et jusqu'à la reconnaissance régulière de son véritable état-civil, le domicile d'origine et le domicile de secours, qui est la commune où la déclaration a été faite et reçue (L. 15 juillet 1893 : 6 : *in fine*) et la nationalité : l'enfant a en effet par son état même d'enfant trouvé la nationalité française, ainsi que cela résulte de l'article 8 § 2 du Code civil, tel qu'il est modifié par la loi du 26 juin 1889, et qui n'est que la consécration de l'opinion déjà soutenue précédemment. Cet acte dressé par l'officier de l'état-civil équivaut en somme à un acte de naissance.

Si l'enfant est né à l'hospice ou y a été porté avant d'avoir été présenté à l'officier de l'état-civil, le préposé de l'hospice adresse à l'officier de l'état-civil un extrait du registre des inscriptions de l'hospice pour être immédiatement transcrit sur

les registres de l'état-civil. Cet extrait contient le jour de l'arrivée, l'âge apparent et le sexe, les signes naturels de l'enfant, les noms qu'on lui a donnés, et tous les indices de reconnaissance qu'il présente ou qui l'accompagnent. Cependant, l'hospice n'est pas tenu de déclarer et présenter l'enfant dans les trois jours stricts prescrits par l'article 55 du Code civil. Une circulaire du ministre de l'Intérieur, en date du 7 août 1852, accorde à l'administration hospitalière un délai de dix jours pour rechercher si l'enfant n'a pas déjà été inscrit dans une autre commune : si ces recherches ne donnent pas de résultat, l'administration doit se conformer, à l'expiration des dix jours, à la règle commune. Malgré ces précautions, les doubles inscriptions à l'état-civil sont assez fréquentes, surtout pour les enfants trouvés. Quand le fait est découvert, l'administration hospitalière ou le maire de la commune où l'enfant a été inscrit en dernier lieu doivent introduire devant les tribunaux une action en rectification d'acte de l'état-civil.

Pour achever l'individualisation de l'enfant, la circulaire du 8 février 1823 prescrivait que l'enfant apporté à l'hospice serait baptisé dans la religion de l'Etat. Une lettre du ministre de l'Intérieur, datée du 7 mai 1839, décidait avec raison que l'enfant serait baptisé dans la religion catholique, qui était celle de la majorité des Français ; réserve

du 7 décembre 1874. Mais dans ces cas, la déclaration faite des droits de la conscience, et de la déclaration de la personne qui faisait l'abandon. Une question relative à la religion de l'enfant est en effet posée à cette dernière, à Paris tout au moins, et une circulaire du directeur de l'Assistance publique, du 27 novembre 1890, constate que l'administration s'est fait une règle rigoureuse de respecter la volonté des parents qui lui ont confié leurs enfants. Dans certains départements, même, on va plus loin, et l'on remet l'enfant à une nourrice de la même religion que lui, autant que faire se peut. Nous retrouverons d'ailleurs plus loin cette question de l'éducation religieuse.

2° ENFANTS MORALEMENT ABANDONNÉS

Aux enfants que, par misère ou débauche, les parents abandonnent, et portent ou font porter aux hospices dépositaires, à l'ancienne et primitive population des « trouvés », des enfants secourus ou assistés, les lois du 24 juillet 1889 et du 19 avril 1898, ont ajouté un contingent nouveau, celui des enfants maltraités ou moralement abandonnés : enfants honnêtes de parents indignes, maltraités dans leur corps, ou en danger

dans leur santé physique et morale par suite des violences, des exemples, des conseils qu'il reçoivent dans leurs familles; enfants vicieux de parents honnêtes qui n'ont ni le temps, ni la force morale de les retenir et de les corriger, petits mendiants, vagabonds, qui volent, se débauchent, pendant que leurs parents sont à l'atelier ou au travail. Ils sont versés dans le service de l'Assistance publique à la suite des jugements en déchéance ou dessaisissement de la puissance paternelle de la loi de 1889, ou des jugements de garde de la loi de 1898.

La loi de 1889, en effet, a eu surtout pour but, non pas tant d'inaugurer un droit nouveau sur la puissance paternelle, et la répression de ses abus, que de se prononcer sur le mode d'assistance à donner aux enfants dont elle s'occupe, et de créer les relations entre eux et l'Assistance publique.

Avant la loi, en effet, il y avait des cas où l'on pouvait punir de la déchéance de ses droits le père qui abusait de sa puissance paternelle sur son enfant; mais ces cas-là étaient très limités; c'était le cas d'excitation de l'enfant à la débauche, délit prévu et puni par l'article 335 du Code pénal; c'étaient l'emploi des enfants dans les professions ambulantes ou à la mendicité au-dessous de seize ans, ou leur livraison gratuitement ou à prix d'argent, délits punis par les articles 2 et 3, de la loi

chéance n'était prononcée qu'à l'égard d'un enfant, et les droits du père subsistaient sur les autres, malgré son indignité manifeste. De plus, les cas de déchéance étaient strictement limités. Il est vrai que les tribunaux avaient cherché à remédier aux lacunes de la loi. Partant de ce principe que dans notre droit, comme dans le droit coutumier, la puissance paternelle est établie, non point tant pour sauvegarder l'intégrité d'une famille aux allures antiques, que dans un but de protection de l'enfant qui y est soumis, la jurisprudence décidait qu'elle pouvait enlever au père l'exercice de certains droits, tels que le droit de garde, d'éducation, quand il y allait de la santé et de l'intérêt de l'enfant. Elle laissait toujours au père, cependant, la jouissance même de ses droits, qui revivaient *ipso jure* dès que la limitation prononcée par le tribunal cessait d'être en vigueur. Cette jurisprudence était approuvée par un arrêt de la Cour de Cassation du 27 janvier 1879 (1). Mais l'inconvénient était que le père gardait la plénitude des droits qui ne lui étaient pas enlevés, par exemple ceux de consentir au mariage et à l'engagement militaire de son enfant, et pouvait par leur exercice entraver le bien qu'on cherchait à faire à celui-ci.

Quant aux enfants vicieux, l'Assistance publique

(1) V, S. 1879 : 1 : 464.

passait quelquefois des contrats avec les parents : ceux-ci remettaient la garde, l'éducation des enfants à l'Assistance, et s'engageaient à les lui laisser jusqu'à leur majorité. Mais les parents reprenaient souvent, pour les livrer à la prostitution ou à des métiers inavouables, les enfants en train de devenir d'honnêtes ouvriers, dès que l'âge arrivait où ils pouvaient gagner leur vie : et on ne pouvait leur opposer leur renonciation à toute réclamation de l'enfant, le contrat intervenu étant nul, parce que les droits de puissance paternelle n'étaient pas dans le commerce.

Dès le 1^{er} janvier 1881, l'Assistance publique de la Seine avait créé un service où elle recevait les enfants de douze à seize ans, qui auraient été recueillis par l'Assistance publique s'ils avaient eu moins de douze ans ; les mineurs de seize ans à leur sortie de la maison de correction (1) ; les mineurs de seize ans arrêtés et acquittés comme ayant agi sans discernement, et pour leur éviter la maison de correction ; les mineurs que leurs parents lui remettaient par délaissement. Envoyés pendant quinze jours en observation à l'hospice de la rue Denfert-Rochereau, l'Administration rendait à leurs familles ou au juge (2) d'instruction ceux

(1). Conformément à l'article 40 de la loi du 5 Août 1850.

(2). On sait qu'en vertu d'une circulaire du ministre de la justice en date du 11 mars 1877, les enfants ne sont pas jugés

qui étaient trop pervers, et gardait et plaçait, notamment chez des industriels (1), ceux qu'elle croyait susceptibles d'amendement. Ce service fonctionne encore depuis la loi de 1889 qui l'a élargi en le consacrant. L'Administration de la Seine s'entendait et s'entend encore avec le Parquet ou la Préfecture de police, pour que tout mineur de seize ans arrêté lui soit envoyé en observation. C'est le seul de tous les départements où cette entente soit établie ; elle pourrait porter ailleurs comme à Paris des fruits précieux, en épargnant aux enfants la maison de correction. Le département de la Seine garde devant l'histoire l'honneur d'avoir inauguré ce service qui, trois ans après son ouverture, au 1^{er} janvier 1884, comptait déjà 2.549 élèves.

Quel est, depuis la loi de 1889, la situation faite à ces enfants ? La loi maintient la distinction entre mineurs de seize ans et majeurs de seize ans : seuls sont protégés et garantis par la loi les premiers : elle estime avec toute notre législation qu'au-dessus de cet âge, le discernement est suffisant pour qu'on ne puisse acquitter les pupilles vicieux, et pour qu'ils soient capables de se soustraire aux mauvais traitements et aux mauvais conseils de

par les procédures des flagrants délits, et qu'une instruction est toujours ouverte à leur sujet.

(1) Voir ci-dessous, p.

leurs parents. Cependant, pour les mauvais traitements et l'excitation à la débauche, il nous semble que dans certains cas il pourrait y avoir lieu à protéger l'enfant qui, avant sa majorité, est légalement obligé de vivre avec ses parents, et ne peut se soustraire à leur influence ou à leurs coups. Aussi approuvons-nous la disposition de l'Article 4 du Projet de loi de 1892 qui permet au conseil général d'admettre à l'Assistance un mineur de plus de seize ans.

La loi maintient aussi la distinction entre parents indignes et enfants coupables : pour les premiers elle introduit la procédure de la déchéance ; pour les seconds, celle du dessaisissement de la puissance paternelle. Avant d'examiner le détail des conditions et des effets de ces deux procédures, faisons une observation générale. Reconnaisant à nouveau que les droits de puissance paternelle ne sont pas *in commercio*, la loi exige dans tous les cas une intervention judiciaire : c'est un jugement qui prononcera la déchéance, c'est un jugement qui prononcera le dessaisissement, même après intervention d'un contrat entre l'Administration et les parents ; c'est un jugement qui prononcera enfin la restitution de l'enfant aux parents. La puissance paternelle, prérogative d'ordre public, peut être enlevée par la justice ; on ne peut y renoncer. Dans le cas de restitution, il faut un jugement pour rendre au

père et enlever à l'Assistance des droits d'ordre public qu'un autre jugement avait transférés, et aussi pour éviter les réclamations et retraits intempestifs de la part des parents.

Le titre I^{er} de la loi s'occupe de la déchéance du père de famille. Il distingue dans ses articles 1 et 2 la déchéance obligatoire, et la déchéance facultative. La déchéance obligatoire doit être prononcée et est encourue de plein droit par les parents dans les cas prévus par la loi, et qui sont : une condamnation pour crime commis sur la personne de leurs propres enfants, une condamnation correctionnelle pour avoir facilité la débauche de leurs propres enfants, deux condamnations pour délits commis sur la personne de leurs enfants, ou pour excitation de mineurs à la débauche.

La déchéance facultative peut être prononcée sur demande du ministère public, soit de sa propre initiative, soit sur requête d'une administration de bienfaisance ayant recueilli l'enfant, ou sur demande de parents de l'enfant jusqu'au degré de cousin germain. Les cas de déchéance facultative sont : une condamnation pour tout crime autre que les crimes politiques; deux condamnations pour délits commis sur des enfants autres que les leurs (1); une seconde condamna-

(1) Remarquons que dans le cas de crime, ou de second

tion correctionnelle pour ivresse publique (1) ; une condamnation pour infraction aux articles 1, 2, 3 de la loi du 7 décembre 1874 sur la protection des enfants employés dans les professions ambulantes, et pour excitation habituelle de mineurs à la débauche ; enfin, en dehors de toute condamnation, la déchéance peut être prononcée contre les père et mère dont les enfants ont été envoyés en correction conformément à l'article 66 du Code pénal, et contre les père et mère qui portent atteinte par leur vie ou leurs actes à la santé, la sécurité ou la moralité de leurs enfants.

Nous venons de voir que, sauf les deux derniers cas de déchéance facultative, une condamnation est exigée pour que la déchéance soit prononcée. Il n'y aura donc pas de déchéance possible si la condamnation ne peut pas exister, quelle que soit l'indignité des parents, par exemple si la poursuite est impossible pour cause de prescription de l'action publique, mais non de prescription de

délit sur ses propres enfants, le père est déchu de plein droit ; et n'est déchu que facultativement pour les crimes ou délits commis sur les enfants d'autrui. Ainsi l'on concilie les §§ 1 et 2 de l'article 2, et 2 et 3 de l'article 1, notamment au cas de suppression d'enfant (V. D. 1890 : I : 233).

(1) En vertu de l'article 2, § 2 de la loi du 23 janvier 1873, c'est en fait, la quatrième condamnation encourue, la première condamnation correctionnelle n'étant encourue qu'après deux contraventions de simple police.

la peine. La déchéance sera aussi effacée avec la condamnation par l'amnistie et la réhabilitation, mais non par la grâce ni le sursis à l'exécution de la peine.

Mais, de ce que la déchéance ne peut être prononcée qu'à la suite de condamnation, il résulte des pratiques et des lacunes regrettables : un enfant alcoolique, ou une mineure prostituée ne peuvent être pris par l'Administration que si leurs parents, non indignes, y consentent ; or ils peuvent refuser, et ne pas pouvoir être privé de la puissance paternelle qu'ils exercent si mal. Il est vrai que le Parquet, dans ce cas, poursuit l'enfant pour vagabondage et l'envoie en correction, ce qui permet, d'après l'article 2, § 5, de prononcer la déchéance. Cela n'est pas toujours possible, car l'enfant peut n'avoir ni abandonné le domicile paternel, ni être sans ressource ni domicile. Dans ce cas il serait bon que l'on pût prononcer, sinon la déchéance à laquelle s'attache toujours un caractère de peine, au moins le dessaisissement à l'encontre des parents négligents et récalcitrants ; l'intérêt de l'enfant l'exigerait.

La déchéance est quelquefois aussi prononcée par le tribunal de la Seine, contre des parents qui, voulant se débarrasser par tous les moyens possibles de leur enfant, le maltraitent, obtiennent de lui un mouvement de révolte, et demandent son

envoi en correction d'après les articles 380, 381 (1) du Code civil. Le Tribunal, dans ce cas, examine la moralité réciproque des enfants et des parents, et, s'il croit la correction inutile ou nuisible à l'enfant, et les parents indignes, il provoque de la part du Parquet une demande en déchéance, et la prononce. La déchéance est prononcée dans ce cas en vertu de l'article 2, § 6. Cette extension est très utile : sur 100 demandes d'envoi en correction, 40 sont rejetées, 7 se terminent par la déchéance (2).

La déchéance est ou peut être prononcée contre tout père, mère ou ascendant ayant sur l'enfant des droits de puissance paternelle. Nous croyons que c'est par omission que l'article 2 ne nomme pas les ascendants ; cependant, comme notre loi est de droit étroit, la déchéance facultative ne pourra être prononcée contre eux. Des questions délicates se posent relativement à la mère : si la mère, abandonnée par son mari ou divorcée, ayant la garde des enfants, maltraite son enfant, peut-on lui enlever la puissance paternelle qu'elle semble ne pas avoir, le père existant ? Nous disons cependant oui, car elle a des droits actuels, comme le droit de garde, le droit de consentir au mariage,

(1) En effet, dans l'article 376 C. c., la correction demandée *doit* être prononcée ; le Tribunal n'est pas juge.

(2) V. Bonjean : Enfants révoltés et parents coupables.

et des droits éventuels en cas de décès du père (1). Mais si la mère indigne habite avec le père, la déchéance de la puissance paternelle contre elle n'a aucun effet, l'enfant devant rester au domicile du père qui, lui n'est pas déchu, et demeurant soumis aux mauvais traitements de sa mère ; le cas est plus sérieux quand la femme déchue de la puissance paternelle n'est pas la mère des enfants du premier lit de son mari. Dans ce cas, les tribunaux déclarent le père déchu aussi, comme responsable, et complice des actes de sa femme (2).

Les articles 3, 4, 5, 6, 7 de la loi indiquent la procédure à suivre. Nous y renvoyons, nous contentant de préciser quelques points. La déchéance de plein droit peut être prononcée d'office, elle ne doit pas nécessairement l'être : si le tribunal ne statue pas à cet égard, son jugement ne sera cassé que s'il y a eu réquisitions du ministère public en ce sens (3). La déchéance facultative peut être prononcée seulement sur instance ouverte par les parents de l'enfant ou le ministère public. Celui-ci ne pourra s'appuyer pour la demander que sur des faits juridiquement constatés, ce qui exclut les cas du § 6^e de l'article 2 ; les parents,

(1) V. en ce sens : S. 1895 ; 2 : 14 ; D. 94 ; 2 : 263.

(2) V. Nancy : 30 mai 1896 : S.

(3) V. S., 1894 ; I : 300.

au contraire, peuvent rapporter la preuve de l'indignité (1).

Le tribunal compétent est ou le tribunal civil de la résidence du père ou de la mère; ou le tribunal répressif qui a prononcé la condamnation; mais le tribunal répressif ne peut statuer sur la déchéance que s'il y a condamnation; s'il acquitte, il ne le peut pas (2).

La question se pose de savoir si, dans le doute, l'on doit suivre les règles de la procédure criminelle ou civile. L'article 7, qui réduit à dix jours, à compter du jugement, et non de la signification, le dernier alinéa du § 2 de l'article 4, qui demande la « notification » et non la « signification » du mémoire introductif d'instance, ce qui exclut le ministère des huissiers, au bénéfice des auxiliaires du Procureur de la République (3), semble bien opter pour les formes de procédure pénale. Cependant la Cour de cassation, par arrêt du 23 février 1891 (4) exigeant que le pourvoi soit porté devant la Chambre des requêtes, et MM. Druc-

(1) V. Circulaire du Garde des sceaux en date du 21 septembre 1889 et le rapport au Conseil d'Etat de M. Courcelle-Seneuil.

(2) V. articles 3 et 9; § 2.

(3) V. en ce sens Circulaire du Garde des sceaux d'octobre-décembre 1889.

(4) S. 1891 . 1 : 168.

ker et Leloir exigeant le ministère des avoués, se décident en faveur de la procédure civile. D'après l'esprit de la loi, cependant, et le caractère de droit étroit, donc pénal, qu'on lui reconnaît généralement, nous pencherions pour la procédure pénale (1).

Le jugement de déchéance enlève à la personne qu'il frappe tous ses droits de puissance paternelle, sur tous ses enfants, nés ou à naître, pour les transporter, soit à un tuteur nommé dans les formes du droit commun, mais non tenu d'accepter, et non soumis en principe à l'hypothèque légale (2); soit à l'Assistance publique en vertu des articles 10 et 11 (3).

Nous disons, avec les articles 1 et 2 de la loi, que tous les droits de puissance paternelle sont enlevés aux père, mère et ascendants déchus. Cependant, les relations résultant de la parenté subsistent, et notamment l'obligation alimentaire à l'encontre ou à l'égard de l'enfant; l'article 12 le

(1) Ici il paraît y avoir vraiment une dérogation de la loi au droit commun : le dessaisissement ne pouvant être prononcé que sur demande conjointe du père, le père consent à aliéner les droits dont le dessaisissement est demandé; c'est bien une mise dans le commerce de ces droits.

(2) Dans ce cas, l'enfant ne nous concerne plus, comme n'étant pas pupille de l'Assistance.

(3) Pour l'exercice de la tutelle, voir plus bas le chapitre VI, pp.

décide formellement. Il serait injuste qu'un père fortuné se trouvât déchargé de l'entretien de son enfant par sa propre indignité. D'après l'article 14, en outre, le droit de consentement au mariage ne passe pas au tuteur, mais aux personnes qui l'auraient exercé en cas de décès des père et mère; ce droit est en effet, établi plus dans l'intérêt de la famille que dans celui de l'enfant.

Le projet primitif admettait cependant que, au cas de déchéance facultative, le tribunal pouvait ne priver que partiellement de ses droits le père ou la mère. M. Courcelle-Seneuil, rapporteur de la loi au Conseil d'Etat, et cette haute Assemblée, se prononcèrent pour la déchéance totale, car « on ne comprend pas qu'on puisse être père à demi, ou au tiers, ou au quart. Pour que la position de l'enfant soit stable, il faut qu'il soit placé sous l'une ou l'autre puissance, et que celle du père soit entière ou ne soit pas. »

Mais le tribunal peut-il alors user du droit de contrôle qu'il avait avant 1889, d'après l'arrêt de la Cour de cassation de 1879, et qui lui permettait d'enlever l'exercice de certains attributs de la puissance paternelle au père, tout en lui en laissant la jouissance entière? M. Didier, professeur à la Faculté de Droit de Poitiers le pense (1), et nous avec lui. En effet, dit-il en substance, la loi

(1) V. Le Droit : 31 décembre 1890 et 1^{er} janvier 1891.

de 1889 n'a pas établi un droit nouveau, n'a abrogé ni expressément ni tacitement les principes du Code civil; elle a eu seulement pour but d'étendre la protection légale aux enfants d'indigents, et d'armer plus fortement les tribunaux et la charité publique ou privée pour cette protection; le droit antérieur et la jurisprudence qui l'appliquaient restent donc intacts, et le tribunal, s'il croit ne pas devoir prononcer la déchéance, peut enlever aux parents le droit de garde par exemple (1). Cette solution est, d'ailleurs, certaine aujourd'hui, les articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898 permettant aux juges d'instruction et tribunaux de statuer pendant l'instance ou définitivement sur la garde de l'enfant, qui peut ainsi seule être enlevée aux parents.

La déchéance, avons-nous dit, doit s'appliquer à tous les enfants nés et à naître : d'après le § 4 de l'article 9, en effet, si le père déchu se remarie sa nouvelle femme peut seule demander, en cas de survenance d'enfants, l'attribution paternelle sur ces enfants. C'est là une importante différence entre la législation actuelle et le droit antérieur tel qu'il résultait de la loi de 1874 et de l'article 335 du Code pénal.

(1) V. Dans notre sens : Aix : S. 1891 : 2 : 20. Seine : S. 1891 : 2 : 25; et en sens contraire : Toulouse (S. 1891 : 2 : 49); Cassation (L. 1891 : 1 : 70).

La seconde procédure organisée par le titre II de la loi de 1889 est le dessaisissement de la puissance paternelle sur des enfants vicieux par leurs parents. Le projet primitif exigeait seulement pour que le dessaisissement s'opérât un contrat entre les parents et la personne ou l'association charitable qui recueillait l'enfant, contrat ratifié par le juge de paix. Le Conseil d'Etat s'éleva contre cette solution, comme portant atteinte au caractère d'ordre public de la puissance paternelle. Le projet fut donc modifié, et l'on admit qu'il y aurait toujours lieu à intervention judiciaire.

Il y a deux cas de dessaisissement : le dessaisissement volontaire, prononcé par jugement à suite d'accord volontaire et de demande commune des parents qui ont placé leur enfant chez une personne ou une association charitable, et de celle-ci ; et le dessaisissement prononcé à la suite de demande d'une association charitable, d'un particulier ou de l'Assistance, qui a recueilli l'enfant abandonné par ses parents, et sans l'intervention de ceux-ci, la demande ne pouvant être faite que trois mois après une déclaration de réception de l'enfant, faite elle-même dans les trois jours de la réception (1), et si les parents n'ont pas réclamé l'enfant pendant les trois mois.

(1) V. articles 17 et 19 de la loi.

Dans les deux cas, le dessaisissement est prononcé en chambre du Conseil, le représentant de l'Assistance publique entendu. Ce représentant, en vertu de l'article 24 de la loi, est à Paris, le directeur de l'Assistance publique; en province, l'inspecteur départemental. Dans le premier cas, les parents doivent être convoqués en chambre du Conseil, mais leur comparution n'est pas indispensable : rien ne le dit dans la loi, et si on l'exigeait, il arriverait que, des parents attachant à cette comparution une idée de peine, ou au moins de gêne, voudraient bien consentir à introduire la demande, mais entraveraient le prononcé du jugement par leur absence.

Il serait désirable qu'une nouvelle pratique s'introduisît ; que, conformément à ce qui se fait dans le département de la Seine, les Parquets, d'eux-mêmes ou sur une circulaire à intervenir du garde des sceaux, s'entendissent pour signaler à l'Assistance les enfants arrêtés ; celle-ci pourrait alors provoquer le dessaisissement, volontaire ou sans intervention des parents suivant le cas, et éviter aux enfants la maison de correction et la prison.

Les effets du jugement de dessaisissement volontaire sont, contrairement à ce qui a lieu pour la déchéance, de permettre aux tribunaux de ne dessaisir le père que de partie de ses droits, de ceux qu'il a abandonnés par le contrat de place-

ment. Il nous semble que les observations du Conseil d'Etat rapportées ci-dessus auraient dû avoir leur effet dans notre matière également, et qu'on aurait dû enlever complètement la puissance paternelle au père pour la transporter à l'Assistance publique. Dans le cas de dessaisissement sans intervention des parents, c'est ce dernier effet qui se produit. Nous argumentons pour cette solution du rapprochement du § 1^{er} de l'article 17 *in fine*, et du § 2^o *in fine* de l'article 20. C'est le droit, dans sa jouissance et son exercice, qui reste au père dans le premier cas, ceux qui ne lui restent pas étant attribués, pour la jouissance, à l'Assistance publique, pour l'exercice, à l'association charitable ou au particulier qui a recueilli l'enfant.

Notons que les associations charitables (1) prévues par la loi doivent être autorisées à l'effet

(1) Ces associations se sont créées soit avant, soit après la loi de 1889. Les unes sont spéciales aux enfants vicieux, les autres aux enfants de parents indignes, les autres communes aux deux sortes d'enfants. Sans parler de l'« Union française pour le sauvetage de l'Enfance », qui s'intéresse aux enfants de famille indignes et qui a sauvé du vice et du crime des centaines de jeunes gens, nous pourrions citer des œuvres puissantes, telles que la « Société générale pour la protection de l'enfance abandonnée ou coupable », le « Patronage de l'Enfance et de l'adolescence », etc., etc.

spécial de recueillir ces enfants, et qu'une autorisation générale déjà donnée ne suffit pas.

Au sujet de la loi de 1889, se pose la question de savoir si elle est applicable à l'enfant étranger résidant en France. Nous nous prononçons pour l'affirmative ; nous avons reconnu, d'après l'esprit de la loi et les travaux préparatoires, qu'elle était d'ordre public, et plutôt une loi d'assistance que de droit civil : l'ordre public et l'assistance s'appliquant à tous les habitants du territoire, la loi sera donc applicable aux étrangers. Mais la déchéance une fois prononcée, les tribunaux peuvent-ils organiser la tutelle ? Certainement oui, autrement la déchéance serait un non-sens, l'enfant étant ensuite plus abandonné qu'avant ; mais cette tutelle, qui est une question d'état, sera réglée conformément à la loi de l'enfant, non à celle de 1889. Quant au dessaisissement, le dessaisissement sans intervention des parents, pourra certainement être prononcé, car c'est une disposition de protection et d'assistance envers un enfant abandonné. Quant au dessaisissement contradictoire, la question est plus délicate, le père intervenant pour renoncer, par son contrat de placement et sa demande introductive d'instance, aux droits de puissance paternelle : s'il n'a pas cette capacité d'après sa loi nationale, quel est le caractère qui doit l'emporter, de la loi d'ordre

public de 1889, ou de l'incapacité du père ? Nous croyons, dans ce cas spécial, que le dessaisissement ne pouvant être prononcé que par suite d'un acte civil, un consentement, une aliénation de ses droits de puissance paternelle de la part du père, il faut savoir s'il est capable d'y renoncer d'après sa loi nationale, et si oui, la tutelle sera toujours organisée d'après cette dernière loi.

Une lacune assez grave de la loi se remarque au sujet des enfants naturels non reconnus, gardés par leur auteur naturel, mais vicieux, ou maltraités, ou en danger moral de la part de ceux-ci. La loi s'applique-t-elle à eux ? Non, sauf le cas où ils sont recueillis par une association charitable dans le cas de l'article 19 de la loi, et dans ce cas personne ne pourrait les réclamer, aucun lien légal de paternité ou de tutelle ne les unissant à leurs auteurs. Pour les cas de déchéance, ou de dessaisissement volontaire, la loi ne serait pas applicable, car la déchéance ne peut être prononcée que contre le père, la mère ou les ascendants légaux, et l'intervention de ces personnes est nécessaire pour le dessaisissement : en effet, la loi ne s'occupe que des parents ou tuteurs légaux, ignorant, avec toute la législation, les auteurs d'enfants naturels, puisqu'elle enlève aux père, mère et ascendants des droits qu'ils ne sont reconnus par la loi qu'aux parents d'enfants légitimes ou reconnus ; si donc l'enfant,

ayant un domicile, celui de son auteur, trouve le moyen de ne pas se faire arrêter pour vagabondage ou délit, il peut se livrer à toutes les débauches et à tous les vices, sans que la société ne puisse rien faire pour son amendement. Remarquons que le projet de loi de 1892 ne fait rien pour lui, ne s'occupant que des enfants du titre I^{er}, plus restrictif que la loi de 1889, qu'il n'abroge pas d'ailleurs, dans son assimilation des moralement abandonnés aux assistés. Peut-être, y aurait-il lieu d'armer les Parquets, les tribunaux et les particuliers de pouvoirs semblables à ceux qu'ont certains agents et les membres de certaines associations charitables en Amérique et en Angleterre pour la poursuite et l'internement des Arab boys.

Quant aux résultats statistiques de la loi, on en comprendra l'importance, si nous faisons observer que, dès 1884, trois ans après la mise en vigueur du service de la Seine, le nombre des enfants atteignait 2549; que ce nombre était de 1656 pour la Seine et de 11,988 pour toute la France, au 31 décembre 1896, et de 2,936 et 17,699 au 31 décembre 1897; (1). de 2722 pour la Seine, au 31 décembre 1898.

(1). V. rapport Roussel : annexe. V. tableaux D. et E.

V. — ENTRETEN ET ÉDUCATION

Que va faire l'Administration des enfants qu'elle a reçus ?

Nous avons vu que l'admission avait pour effet de briser tous les liens de famille, d'isoler complètement l'enfant. La famille pour lui est remplacée par l'Administration, qui assume à son égard les droits, mais aussi les devoirs de parents adoptifs, et doit veiller à sa santé, à son instruction et son éducation. Comment celle-ci va-t-elle exercer ses droits et remplir ses devoirs. Examinons d'abord comment elle s'acquitte de ceux-ci, nous verrons dans la section suivante comment elle use de ses droits de tutelle.

Un principe domine toute la question d'éducation et d'entretien de l'enfant; c'est celui du placement familial et rural. Placement familial, car, dit l'Exposé des motifs du projet de loi de 1892, « dans l'ordre de la nature, c'est au milieu d'une famille que doit être élevé l'enfant, et rien ne vaut pour

lui la famille. Si donc sa famille lui manque, le mieux qu'on puisse faire pour lui sera de lui procurer la chance de se créer une famille d'adoption. A supposer même qu'il ne trouve pas de la tendresse chez ses nourriciers, il aura une place à ce foyer, il habitera une demeure dont il dira : « chez nous » ; il partagera un jour les travaux de ceux dont il aura partagé les études et les jeux ; il aura une commune, cette « famille agrandie » ; il aura un point d'attache dans la vie ; il tiendra à l'ensemble social par ces mille liens qui se nouent si fortement dans les premières années de l'existence ; il se différenciera aussi peu que possible de ses concitoyens (1). »

L'enfant, par l'abandon, a perdu une famille, on cherche à lui en donner une autre, à le placer dans les mêmes conditions que les autres enfants. Placement rural, avons-nous dit, car, continue l'exposé des motifs : « Deux groupes de nouveaux-nés étant placés, toutes choses égales d'ailleurs, l'un à la campagne, l'autre dans une agglomération urbaine, la mort frappera moins le premier groupe que le second. Pour les pupilles plus âgés, la vie des champs est également un bienfait. Beaucoup ont des tares héréditaires, sont atteints de misère physiologique, congénitale ou consécutive aux

(1) Rapport Roussel, p. 134.

privations qu'ils ont endurées : leur meilleure chance de régénération physique est l'immigration à la campagne ; même aux pupilles qui ne sont ni malades ni débiles, l'existence au grand air apporte un puissant élément de vitalité et de force. Ajoutons que la famille rurale a plus de stabilité que la famille urbaine : le pupille qui lui est confié court peu de risque d'être séparé d'elle par un événement qui la disperse. Enfin, par l'éducation rurale, on attache ce pupille à la terre ; on le dirige vers les professions agricoles ; et avec son intérêt concorde l'intérêt social, qui commande de lutter contre la dépopulation des campagnes. »

Ce double principe, qui a été proclamé dans toutes nos lois sur le service, qui fut mis en lumière pour la première fois par l'arrêté du 30 ventôse an V, par son article 7, puis par le décret de 1811, dans ses articles 7 et 9, avait, nous l'avons vu, été suivi sous l'ancien régime, et l'est dans tous les pays, sauf dans ceux de langue anglaise.

Il résulte de ces deux principes, d'abord que l'on doit repousser énergiquement l'éducation dans des orphelinats : l'exposé des motifs dit très bien ici encore : « Dans un orphelinat, si paternellement qu'il soit dirigé, l'illusion du foyer domestique n'est donnée à personne ; les assistés ne se confondent pas avec les enfants qui ont une

famille, ils ne vivent guère qu'entre eux. Plus tard, ils sortent de l'établissement, et alors, faute d'un centre d'attraction, ils se perdent de vue, ils partent dans des directions différentes. L'enfant était seul quand il a été reçu à l'orphelinat; le jeune homme se retrouve seul au moment où il le quitte.

« Des deux éducations, familiale ou collective, c'est la première qui prépare le mieux l'enfant pauvre aux labeurs et aux épreuves de l'existence.

« L'éducation collective le place dans des conditions de milieu toutes différentes de celles où il sera appelé un jour à lutter. Même adolescent, il ne voit guère que ses maîtres, ses camarades et les serviteurs de la maison : il ne prend que rarement et superficiellement contact avec les choses du dehors ; il vit dans un monde fermé, de même qu'il respire une atmosphère confinée. Les pensionnaires d'un orphelinat, pour peu qu'ils ne commettent pas de fautes graves, sont traités les uns et les autres de la même manière : mêmes travaux, mêmes récréations, mêmes vêtements, mêmes repas ; pour ces enfants et ces jeunes gens, il n'y a pas entre l'énergie dépensée et le bien-être obtenu cette relation de cause à effet qui est un des stimulants de l'effort.

« Ces conséquences du placement dans un orphelinat seraient d'autant plus redoutables à

l'égard des pupilles de l'Assistance, que pour eux l'éducation collective ne serait point tempérée par des vacances, qu'ils n'ont pas de parents qui viendraient les voir, qui temporairement les recueilleraient et auprès desquels ils pourraient faire connaissance avec le monde extérieur : ils subiraient la claustration sans évasions périodiques.

« Au contraire, placé dans une famille de travailleurs, élevé avec les enfants de la maison, le pupille est graduellement adapté aux conditions d'existence faites aux ouvriers. Malgré l'humble situation qu'il partage avec ses nourriciers, il a un autre horizon que celui que bornent les quatre murs d'un orphelinat ; d'emblée il est aux prises avec les réalités de la vie ; il est témoin de l'effort au prix duquel s'opère la conquête du pain quotidien ; bientôt, souvent même trop tôt, il est associé à l'effort. S'il s'y refuse, si, par suite d'indiscipline ou de paresse, il échange un bon placement contre une condition médiocre, le désir qu'il aura de retrouver un meilleur gîte et un moins maigre salaire l'engagera à s'amender, à assouplir son caractère ou à secouer sa torpeur. Quel enseignement théorique vaudrait l'expérience subie ? L'éducation familiale est l'apprentissage de la vie » (1).

Le système des orphelinats doit donc être con-

(1) Rapport Roussel, pages 134 et 134.

damné. Une forme, cependant, a été essayée : l'orphelinat agricole avec possibilité pour l'enfant de s'établir à proximité de l'orphelinat, à sa sortie, comme petit cultivateur. Là aussi l'échec qui en est résulté a donné une fois de plus l'assurance de la condamnation de ce mode d'éducation. Nous voulons parler de la tentative de colonisation de l'Algérie par la création d'orphelinats dans lesquels on aurait reçu des enfants assistés, avec concession à ces enfants, à leur sortie de l'établissement, de terrains à mettre en valeur.

L'idée émise pour la première fois en 1839 par M^{sr} Dupuch, évêque d'Alger, fut reprise en 1843 par l'abbé Brunault, qui fonda deux orphelinats, l'un à Bouffarick, l'autre à Ben Aknoun. Il demanda, en 1851, à l'Assistance publique de la Seine de lui confier comme élèves quelques enfants assistés, moyennant une pension qu'elle servirait jusqu'à l'âge de dix-huit ans, âge auquel les enfants se placeraient comme serviteurs agricoles. L'administration refusa, alléguant la charge qui résulterait pour elle du service de ces pensions, qui, en France, cessaient dès que l'enfant atteignait l'âge de douze ans, et aussi le peu d'intérêt que cela offrait pour le pupille qui, en France, restait au sein d'une famille, y nouait des relations et des affections, et se trouvait, à sa majorité, dans une situation pécuniaire et sociale

meilleure que celle qui lui était offerte en Algérie. Elle céda, cependant, sur la pression et la promesse du gouvernement, qui s'engagea à concéder des terres aux élèves de l'abbé Brunault, à leur sortie des orphelinats. Cependant l'essai échoua par la faute de son fondateur même : il déclara, au bout de quelques années, que ses élèves seraient, à vingt-un ans, incapables de diriger une exploitation, et n'accepta plus que des enfants de plus de douze ans qu'il gardait pendant trois ans, et dont il faisait des ouvriers agricoles. Mais avec ce changement de programme, les enfants n'avaient plus d'intérêt à aller en Afrique, et l'Administration n'envoya plus aucun pupille.

Soutenue par M. de Tocqueville en 1852 dans sa brochure « Des enfants trouvés et des orphelins pauvres comme moyen de colonisation de l'Algérie », l'idée fut cependant reprise par le docteur Thulié en 1882. Celui-ci proposa au Conseil général de la Seine de demander à l'Etat une vaste concession de terrains : une école d'agriculture y serait établie, dans laquelle on enverrait des pupilles de plus de douze ans, à qui l'on enseignerait, avec les éléments d'une instruction ordinaire, et la mise en œuvre d'un domaine agricole, tant au point de vue théorique que pratique, les divers métiers se rattachant à l'agriculture. A leur majorité, les élèves recevraient en concession de pleine

propriété une partie des terres défrichées. Une école de filles serait aussi créée, et pourrait fournir aux nouveaux colons des fermières expérimentées. Une commission fut envoyée en Algérie, un rapport fut fait par M. Brueyre. On modifia le projet primitif en exigeant que le futur colon restât trois ans métayer au service de l'administration pour faire ses preuves ; et si elles étaient satisfaisantes, la concession lui était accordée, mais il ne devenait propriétaire définitif qu'après remboursement à l'administration des avances faites. La loi du 27 avril 1886 concéda au département de la Seine 3,267 hectares de terres domaniales, à charge d'y établir l'école projetée dans les trois ans de la promulgation de la loi, à peine de résolution de la concession.

En mars 1887, M. l'abbé Roudil, aumônier militaire, faisait don au département de la Seine de 1,507 hectares de terrains situés dans la commune de Ben Chicao, près d'Alger, à charge d'y établir une colonie d'enfants assistés qui portât le nom du fondateur, et sous acceptation de la donation avant le 1^{er} janvier 1888 et création de l'école avant le 1^{er} janvier 1889. En janvier 1888, l'abbé Roudil mourut en léguant au département de la Seine un nouveau domaine de 442 hectares. En décembre 1888, le département acquit Caravansérail de Ben Chicao et y installa six jeunes colons de treize à

dix-sept ans, puis en décembre 1889, quinze nouveaux pupilles furent envoyés. Des villages furent créés, à Bassour, et dans les terrains concédés en 1886, à Tala-Kelifa et Keddara : mais cela entraîna le département dans des dépenses exagérées par rapport aux avantages qu'il en retirait, dépenses qui devaient d'ailleurs incomber en partie à l'Etat : on avait engagé plus de 1.400.000 francs de dépenses, et l'on n'avait en 1896 qu'onze élèves à la ferme-école, et cinq colons dans les villages. Aussi, à la suite de la délibération du 22 décembre 1887, le Conseil général a décidé : 1° de maintenir la ferme de Ben Chicao, avec le personnel indispensable et dix ou quinze enfants assistés qui pourraient ultérieurement rester en Algérie, 2° d'entamer des négociations avec le gouvernement général de l'Algérie pour obtenir la reprise par l'Etat du domaine de Keddara ; 3° de faire du village de Bassour, seul habité, une dépendance de la ferme-école.

La colonisation de l'Algérie par les enfants assistés, et la création d'orphelinats-écoles semblent condamnées pour longtemps.

Mais si nous nous prononçons catégoriquement contre les orphelinats et les écoles, si l'on doit condamner non moins énergiquement le système des garderies, qui consiste à confier les enfants, en assez grand nombre parfois, à des femmes veuves ou vieilles, dont les pensions ser-

vies pour ces enfants constituent le seul moyen d'existence, système qui existait dans plusieurs départements en 1898 (1), que doit-on décider pour le placement par groupes ? Par là nous ne voulons pas entendre le placement dans une même famille de plusieurs frères ou sœurs : ce placement est bon à tous égards, et maintient les seuls liens naturels qui subsistent pour l'enfant après son admission dans le service. Mais nous voulons désigner le placement de plusieurs pupilles, en nombre assez restreint, dans une famille instruite, éclairée, connaissant les questions d'éducation, observant les prescriptions d'hygiène. Les avantages de ce mode de placement seront : une émulation, entre les enfants, comme entre frères d'une famille nombreuse, une vie familiale plus large que dans les placements chez des paysans, et cependant les enfants jouiront d'une certaine liberté, apprendront la vie par leurs relations quotidiennes ; les liens d'affection qui s'établissent entre les pupilles et leurs nourriciers pourront s'établir entre eux, toutes choses qu'on ne trouve pas dans les grands établissements. Le Congrès d'assistance de 1889, tout en déclarant que la création de ces sortes d'établissements n'appartenait qu'à l'initiative privée, a engagé l'État à leur accorder tous

(1) V. Rapport Monod . T. I : p. 139. 230.

les encouragements possibles, et a cité, à titre d'exemple, l'école ménagère de Chaumont, fondée en 1884 par M^{me} Villa, et l'orphelinat de Bellefontaine fondé en 1888 par M^{me} Forgeot. Nous croyons cependant, malgré l'autorité du Congrès de l'Assistance, que ce mode de placement ne doit pas être encouragé : trop de qualités sont requises chez les directeurs de ces petits établissements, le nombre des pupilles qu'on leur confie peut trop facilement atteindre un chiffre qui n'ait plus rien de familial, et l'institution même prendre le caractère plutôt des garderies ou des orphelinats que d'une vaste famille.

Une autre forme du placement par groupe était appliquée avant 1889 et l'est encore depuis, par le département de la Seine pour une grande partie des enfants moralement abandonnés, qui, élevés jusqu'à leur entrée dans le service à la ville, et en contact avec d'autres enfants, s'habitueraient difficilement à la vie de campagne. Nous voulons parler des placements industriels dans les verreries de Meurthe-et-Moselle et du Cher et dans les bonneteries de l'Aube. Des enfants sont placés, à titre d'apprentis, dès l'âge exigé par la loi de 1892 sur la protection des enfants employés dans l'industrie. Cette loi a effet à leur égard et leur assure une double surveillance : surveillance des inspecteurs du travail, et surveillance de l'Admi-

nistration de l'Assistance publique. L'industriel s'engage à les loger à part, les nourrir, les vêtir, leur faire donner l'instruction primaire dans l'usine par les soins d'un instituteur spécial. Il leur paye des gages égaux à ceux des enfants du même âge; et ouvre un compte spécial pour chacun d'eux: à l'actif de l'enfant figurent les salaires, à son passif toutes les dépenses que l'industriel fait pour lui, sauf les frais généraux, médicaux, ou d'instruction, qui restent à la charge de l'Administration. Dès la troisième année d'apprentissage, en général, l'actif dépasse le passif, et le solde est versé à la Caisse d'épargne; par là l'enfant apprend à payer ses dépenses par son travail, à ne devoir ses jouissances qu'à son esprit de labeur et d'économie. A sa majorité, un élève qui s'est bien conduit doit avoir de 800 francs à 1,000 francs (1). On ne doit pas abuser de ces placements; on ne doit en faire qu'une exception pour les enfants que leurs habitudes antérieures, leurs tendances ou leurs goûts caractérisés poussent vivement vers l'industrie, et qui ont plus de chances de réussir là qu'ailleurs. Dans ces conditions, nous croyons que ce placement par groupe est appelé à rendre à ces enfants des services pour plus tard.

(1) Congrès d'Assistance de 1889 : T. I; p 167.

Une autre conséquence du principe du placement familial et rural est l'abréviation du séjour à l'hospice : en principe, aucun enfant ne devrait séjourner à l'hospice dépositaire : ce n'est qu'un dépôt en attendant son placement à la campagne (A. 7 : arrêté 30 ventôse an V).

Les inconvénients sont multiples, en effet, du séjour des enfants à l'hospice. Dans les hospices, très nombreux en province, où ils sont admis dans un quartier, à peine séparé, des hospices de malades, il n'est pas besoin d'insister sur les dangers moraux et physiques qu'ils courent. Ne signalons que pour mémoire l'avantage qui résulte pour le département, au point de vue financier, du placement des enfants à la campagne : en ce que, outre que les dépenses intérieures sont plus élevées pour un pupille que les dépenses extérieures, le département supporte les quatre cinquièmes des premières, et les trois cinquièmes seulement des secondes depuis 1889. Il est vrai que, dans des cas nombreux, on ne retient à l'hospice les pupilles que pour utiliser leurs services au lieu de salarier des employés. Dans ce cas, dit très bien M. Monod, » le tuteur, au lieu d'être vraiment le tuteur, le protecteur de l'enfant, le fait travailler pour lui tuteur, et ce qui est inouï, se fait payer encore par le département pour l'entretien de l'enfant » ; mais le séjour de

l'enfant dans un hospice, même spécialement affecté au service, est mauvais en lui-même ; « un tel séjour n'est favorable, dit l'exposé des motifs du projet de loi de 1892, ni à leur développement physique ni à leur éducation. Ce n'est pas en habitant un milieu confiné que l'enfant et l'adolescent peuvent se fortifier. Dans un hospice, le travail est mal organisé ou ne l'est pas ; cette organisation est en effet presque impossible, à raison de l'inégalité et de l'instabilité des effectifs. Fût-elle théoriquement satisfaisante, elle ne supprimerait pas le vice organique inhérent aux séjours prolongés à l'hospice. Quoi qu'on fasse, l'enfant y mène une vie molle qui le prépare mal aux difficultés qui l'attendent. Il ne devrait y avoir dans un établissement dépositaire que trois catégories de pupilles : ceux qui attendent un placement, les malades qu'on ne peut soigner chez leurs nourriciers ou patrons, les infirmes trop gravement atteints pour qu'il soit possible de les confier à une famille. En exigeant à l'égard de ceux qui ne sont ni malades, ni infirmes une décision motivée du tuteur, on obligera celui-ci à peser exactement les raisons de la maintenue ; et souvent cet examen aura pour résultat de faire abrégé un séjour à l'hospice (1). »

(1) V. Rapport Roussel ; p. 130.

Toutes les circulaires ministérielles ont tendu à restreindre la durée du séjour des enfants à l'hospice (voir notamment la circulaire du 5 août 1869). Dans le département de la Seine, la durée moyenne du séjour a été en 1897 de près de sept journées de présence par enfant (6.87). Encore faut-il comprendre dans cette proportion les 5.090 enfants dits du dépôt et qui, ainsi que nous l'avons dit, restent en général à l'hospice pendant la détention des parents ; et ceux qu'on appelle les « séparés », les inculpés mineurs de seize ans que les juges d'instruction, ou la préfecture de police envoient en préservation dans l'asile temporaire ouvert en 1893.

Une triple exception doit cependant être apportée dans la règle du placement familial et rural. Les malades, tout d'abord, ceux que leurs infirmités empêchent de placer dans des familles, doivent nécessairement séjourner à l'hospice ou dans un établissement spécial tel que les Instituts de Jeunes Aveugles. C'est de cette seule catégorie que parle le projet de loi de 1892. Nous y ajoutons en second lieu les enfants vicieux ou exceptionnellement difficiles ; qui se rendent impossibles ou dangereux dans les familles et qu'on doit placer dans des maisons de réforme ou de correction. Enfin, les enfants bien doués, auxquels on peut ouvrir les écoles professionnelles, telles que les

Arts et Métiers, ou les lycées ou écoles d'instruction supérieure, doivent aussi être exclus de la règle générale.

Mais celle-ci n'en reste pas moins immuable, malgré ces trois et seules exceptions. Comment est-elle appliquée? C'est ce que nous allons examiner en détail.

Nous avons vu que l'enfant ne reste à l'hospice que pendant quelques jours, en attendant son départ pour la campagne. Des nourrices sont, en général, attachées à l'hospice, qui donnent le sein aux nouveau-nés qu'on abandonne; si l'hospice n'en a pas, ou que leur nombre soit insuffisant, on nourrit les enfants au biberon. Dans tous les cas, l'enfant à son arrivée à l'hospice doit être vacciné : cette obligation, inscrite déjà dans la circulaire du 8 février 1823, a été fort peu exécutée : l'enfant séjourne souvent trop peu de temps à l'hospice, et on laisse généralement à la nourrice le soin de faire procéder à cette opération. Par sa circulaire du 12 octobre 1894, le ministre de l'intérieur rappelait cette obligation aux préfets, et leur recommandait de faire vacciner les enfants à leur entrée dans le service et de les faire revacciner à dix et à vingt ans, et en outre, toutes les fois qu'une épidémie de variole se déclarerait dans la région.

Nous avons à examiner maintenant les détails

du placement des enfants. Le décret de 1811 distingue, dans le temps que l'enfant passe sous la tutelle de l'administration, trois périodes : la mise en nourrice pour les enfants de la naissance à six ans (Article 7) ; la mise en pension pour les enfants de six à douze ans (Article 9) ; la mise en apprentissage pour les pupilles de douze à vingt-un ans (Article 17). Reprenant ces diverses périodes encore en pratique, sauf quelques modifications, nous allons examiner dans chacune les obligations réciproques de l'Administration et des personnes à qui elle confie ses pupilles et la situation de ceux-ci.

La mise en nourrice des enfants se faisait, nous l'avons vu, sous l'Ancien Régime, par l'entremise des meneurs ou meneuses, et trop souvent par commission. Aucune garantie de santé, de moralité n'était exigée des femmes qui prenaient les enfants. Ce système se continua malheureusement. L'arrêté du 30 ventôse an V, par son article 2, confie aux commissions administratives des hospices le recrutement des nourrices. Ces commissions s'en remettaient à des meneuses plus ou moins recommandables, de la tâche de rechercher les nourrices. Les meneuses prenaient de l'hospice les enfants par fournées, et dans la traversée des villages les confiaient — nous allions dire les jetaient — à des nourrices recrutées

séance tenante. Aucune garantie de moralité, d'hygiène, de bien-être n'était exigée : l'enfant était une seconde fois abandonné à toutes les exploitations, à tous les mauvais préceptes de ses gardiens. La loi de 1869 et la circulaire du 3 août 1869 réorganisèrent le service d'inspection et en le remettant aux mains d'agents de l'Etat en firent une institution sérieuse. Ceux-ci prirent en mains peu à peu la direction du service, et une de leurs premières usurpations fut le recrutement des nourrices. Contrairement aux texte de l'an V, ce sont donc les inspecteurs départementaux qui sont chargés de ce recrutement, en province.

A Paris, en effet, l'Administration a une organisation spéciale, qui s'explique par le grand nombre de ses pupilles. Les régions dans lesquelles elle envoie ses enfants sont divisées en 40 agences réparties sur les divers départements de l'Ile-et-Vilaine, l'Orne et la Sarthe (groupe de l'Ouest), de la Somme et du Pas-de-Calais (groupe du Nord), du Loir-et-Cher, du Cher, de l'Allier, de la Nièvre, de l'Yonne, de la Côte-d'Or, de la Saône-et-Loire (groupe du Centre). A la tête de chaque agence se trouve un directeur, et un médecin est attaché à son ressort. C'est le directeur de l'agence qui est chargé du recrutement des nourrices : celles-ci sont visitées par le médecin de la circonscription, au point de vue de leur santé

générale, de leur âge et de celui de leur lait, et elles ne sont admises à faire partie du convoi dirigé sur l'hospice de Paris qu'après avoir satisfait à cet examen médical.

En province comme à Paris, les nourrices viennent chercher les enfants à l'hospice dépositaire. Malgré les efforts louables des directeurs d'agence et des inspecteurs, les nourrices manquent quelquefois, soit qu'on n'en trouve pas qui réunissent les qualités requises, soit qu'elles soient retenues, en été notamment, par les travaux des champs. Cela est très préjudiciable aux enfants, les nourrices sédentaires de l'hospice étant incapables de subvenir à la nourriture d'une population en excès.

Toutes les nourrices ou autres personnes qui viennent chercher des enfants à l'hospice doivent être munies d'un certificat du maire de leur commune, constatant qu'elles sont de bonne vie et mœurs, veuves ou femmes mariées, et en état d'élever ou de soigner des enfants. Ce certificat, dispensé de timbre et délivré gratis (circ. du 12 mars 1841), est malheureusement trop facilement délivré par les autorités. A leur arrivée à l'hospice, les nourrices sont soumises à une visite médicale portant sur leur santé, l'âge et la qualité de leur lait. On prend généralement pour nourrices des femmes de 20 à 40 ans, dont le lait ait de sept à douze mois.

Une fois agréée, la nourrice reçoit un nourrisson et un livret indiquant le nom de l'enfant, son sexe, son âge, le numéro du registre matricule, le nom de la nourrice et la date de remise du nourrisson. Il présente des blancs destinés à inscrire les paiements faits à la nourrice, la remise des vêtements, et le décès de l'enfant le cas échéant. Il contient en outre les obligations réciproques de l'administration et de la nourrice avec une notice sommaire des soins à donner aux enfants, laquelle comprend actuellement les « Conseils élémentaires aux mères et aux nourrices », formulés par l'Académie de médecine en 1874, modifiés en 1883 et 1885. Ces conseils insistent notamment sur un des points les plus importants de l'alimentation des enfants non nourris au sein : sur la prohibition et les dangers du biberon à tube, si préjudiciable tant au point de vue de la propreté qu'au point de vue du peu de surveillance des enfants qu'il facilite à la nourrice. Signalons à ce sujet l'initiative d'un département qui a inscrit à son budget un crédit destiné à l'achat de biberons sans tube : ces biberons sont remis aux médecins et distribués par eux gratuitement aux nourrices. Cet exemple mériterait d'être suivi. Reste à savoir la mesure dans laquelle les nourrices se servent de ces biberons, et si elles ne les mettent pas de côté pour se servir d'un tube qui leur permette de

vaquer à leurs occupations, voire même de s'absenter. La visite mensuelle du médecin inspecteur ne peut avoir une influence décisive : s'il peut retirer les enfants, il faudrait qu'il eût sous sa main de meilleurs placements : en a-t-il toujours ? C'est douteux.

La nourrice contracte en se chargeant de l'enfant diverses obligations : celle de le tenir en état constant de propreté, de le coucher seul dans un lit, de le nourrir au sein jusqu'à l'âge de douze mois, de le faire vacciner s'il ne l'a été, d'entretenir en bon état les layettes et vêtements, de garder l'enfant personnellement, de le représenter toutes les fois qu'elle en est requise, ainsi que les vêtements et le livret ; de ramener l'enfant à l'hospice dans le délai qui lui est assigné ; et, si c'est elle qui veut rendre l'enfant, de ne le reconduire qu'après en avoir prévenu l'Administration huit jours avant ; enfin, en cas d'évasion, de faire toutes les démarches propres à le retrouver, en prévenant immédiatement le maire. La nourrice doit aussi faire la déclaration prescrite par l'article 9 de la loi du 23 décembre 1874 à toute personne qui reçoit des enfants de moins de deux ans pour les élever moyennant salaire. La sanction des obligations de la nourrice consiste dans le droit qu'a l'Administration de retenir les salaires aux nourrices, et de leur retirer l'enfant. Enfin, si par une

faute lourde de la nourrice, l'enfant vient à décéder, on peut la poursuivre pour homicide par imprudence en vertu de l'article 319 du Code pénal.

En regard de ces obligations imposées à la nourrice, l'Administration est tenue envers elle. Elle doit d'abord lui payer le prix de pension convenu. Le tarif de cette pension varie suivant que la nourrice élève l'enfant au sein ou au biberon. Le taux en est partout manifestement insuffisant : si la moyenne du salaire mensuel est, pour toute la France, de 19 à 43 francs par mois, soit 0,647 par jour, dans le Finistère il tombe à 7 francs par mois, soit 0 fr. 23 par jour, et ce qu'il y a de plus extraordinaire, c'est qu'on trouve des nourrices à ce prix. Comment l'Administration peut-elle après cela exiger que la nourrice remplisse ses obligations, qu'elle garde personnellement l'enfant, et n'use pas du biberon à tube, qui lui permettrait de vaquer à ses occupations ; comment veut-on qu'elle paie avec cela, et le lait qu'elle doit acheter, si le sein est insuffisant et si elle ne possède pas un animal, chèvre ou vache, qui le lui fournisse, et l'entretien de l'enfant. Comme complément de la pension, l'Administration, conformément à l'article 8 de l'arrêté du 30 ventôse an V, alloue à la nourrice une prime de survie, qui consiste en une indemnité de 18 francs payée de trois mois en trois mois pendant les neuf premiers mois de la

vie de l'enfant. Le projet de loi de 1892 laisse subsister cette prime, dont il fait, dans son article 22, un sursalaire proportionnel au nombre de mois que la nourrice a gardé l'enfant, et qui est acquis dans son intégralité quand celui-ci a atteint l'âge de quinze mois : c'est ici plutôt une prime de continuité de garde de l'enfant qu'une prime de survie. Le même projet, dans son article 56, édicte l'obligation d'imposer aux départements des salaires minima, non uniformes pour toutes les régions, mais que chaque département ne pourrait abaisser. C'est là, comme nous l'avons vu plus haut pour les secours temporaires, et comme nous le verrons pour les pensions d'enfants de six à treize ans, une réforme heureuse et une idée principale du projet de loi.

L'Administration fournit en outre aux nourrices des layettes. Le projet de loi de 1892 en fait une dépense obligatoire, à juste titre.

Enfin, l'Administration prend vis-à-vis des nourrices l'engagement au moins moral de ne porter préjudice ni à eux ni à leurs enfants. Cela se rapporte à deux ordres de questions : la contamination des nourrices par les enfants atteints de maladies communicables, et la protection des enfants des nourrices.

A ce dernier point de vue, nous avons vu que l'Administration de la Seine exigeait que les nour-

rices aient un lait de sept mois au moins, ce qui supposait que leur propre enfant avait le même âge. La loi du 23 décembre 1874, dans son article 8, s'occupe bien de la protection des enfants des nourrices sur lieu, et exigent qu'ils aient cet âge pour que leurs mères puissent se placer dans des familles étrangères ; c'est, en effet, l'âge où le plus grand danger est écarté pour l'enfant, où l'on peut cesser sans inconvénient le nourrissement. Mais il ne s'occupe pas du tout des enfants des nourrices dites « à emporter », qui prennent des nourrissons chez elles ; il ne s'occupe que de ceux-ci. Or, si une nourrice, très souvent, ne peut allaiter seule un enfant, il est impossible qu'elle en allaite deux et leur donne des soins égaux et de tous les moments au-dessous de cet âge. Vaut-on la mettre dans l'alternative de négliger son propre enfant, ou celui de l'hospice ? Mais celui-ci est surveillé par l'inspecteur : ce sera donc le premier qui souffrira ; est-ce moral ? Le projet de loi de 1892 ne l'a pas cru et a exigé, dans son article 23, qu'aucun enfant ne fût confié à une nourrice dont l'enfant ait moins de sept mois.

Quant à la protection de la nourrice même, il faut tout d'abord observer que l'Assistance publique recueille beaucoup d'enfants scrofuleux, rachitiques, portant en eux les germes de maladies communicables sans qu'on puisse les con-

naître. Sans doute, on les visite dès leur arrivée à l'hospice, et on y retient ceux qui paraissent atteints de maladies syphilitiques et autres, qui pourraient contaminer leur nourrice. Cependant, bien qu'ils paraissent sains, les germes peuvent ne se développer et éclore que dans le cours du second, du troisième ou du quatrième mois. Si des symptômes permettent de craindre la syphilis, il est du devoir strict de l'Administration de prévenir la nourrice du danger qu'elle court ; les tribunaux ont fréquemment condamné l'Administration à payer des indemnités à des nourrices qui n'avaient pas été prévenues des risques de contamination, ou dont les nourrissons n'avaient pas été suffisamment examinés (1). S'il n'y a pas faute de l'Administration comme dans les cas ci-dessus, si l'enfant paraît sain et que la maladie se déclare postérieurement, suivie de contagion pour la nourrice, une indemnité est-elle due à celle-ci ? La Cour de Poitiers ne l'a pas cru, se fondant sur ce qu'un fait, même dommageable, ne peut justifier une action en dommages-intérêts que si la faute est établie à la charge de son auteur (2). Ne pourrait-on pas, cependant, voir là non plus une faute délictuelle, mais une faute contractuelle ?

(1) V. Paris, 24 février 1893 (s. 93, 2, 189).

(2) Poitiers, 26 déc. 1892 (s. 93, 2, 349).

Nous croyons que, si le contrat de mise en nourrice impose à la nourrice l'obligation de nourrir et maintenir en bonne santé l'enfant qu'elle a reçu, il impose à l'Administration l'obligation de payer le prix de pension convenu, et celle de ne pas nuire à la nourrice par le fait de l'enfant ; c'est là, croyons-nous, la sage et vraie interprétation du contrat, qui doit, d'après l'article 1356 C. civ., s'interpréter d'après l'intention des parties. D'ailleurs, ne peut-on voir là une faute légère de l'Administration, par défaut de surveillance du médecin, car les maladies syphilitiques se déclarent quelquefois assez tard (1), et de fréquentes visites auraient pu lui faire découvrir des symptômes de la maladie et prévenir la contamination. L'Assistance publique de la Seine semble l'avoir compris ainsi. Reconnaisant que les visites mensuelles des médecins étaient insuffisantes, le Conseil général a, dans sa séance du 28 décembre 1889, prescrit une visite hebdomadaire pendant les deux premiers mois ; puis, le 27 décembre 1892, des visites tri-mensuelles pendant trois mois ; par arrêté préfectoral du 30 novembre 1895, ces visites ont été prolongées pendant quatre mois. Cet exemple mériterait d'être suivi, et la loi devrait

(1) En 1892, sur 13 nourrices des enfants assistés de la Seine qui ont été contaminées, 5 l'ont été par des enfants de plus de deux mois.

allouer dans tous les cas, qu'il y ait faute ou non de l'Administration, des indemnités aux nourrices contaminées : il est souverainement injuste que des femmes, qui donnent leur lait, leurs soins, souvent même leur dévouement et leur affection, à de malheureux enfants, le tout pour un salaire qui couvre à peine l'entretien de l'enfant, courent le risque d'être contaminées sans indemnité. Bien plus, une action en justice devrait être, dans tous les cas, reconnue à la nourrice, et l'on devrait déclarer nuls des contrats dans lesquels celle-ci déclarerait s'en rapporter à l'équité et à la bienveillance de l'Administration, comme cela a lieu dans le département de la Côte-d'Or. On ne connaît que trop le peu de générosité des Administrations départementales pour les dépenses nécessaires ; que sera-ce pour celles qui sont remises à leur bienveillance et à leur équité pures ?

La seconde période de la vie de l'enfant assisté commence, avons-nous dit, à six ans. L'article 9 du Décret du 19 janvier 1811 est ainsi conçu : « A six ans, tous les enfants seront, autant que faire se pourra, mis en pension chez des cultivateurs ou des artisans. Le prix de la pension décroîtra chaque année jusqu'à l'âge de douze ans, époque à laquelle les enfants mâles en état de servir seront mis à la disposition du ministre de la marine. » Il pourrait paraître, à première lecture de ce texte,

que l'enfant est enlevé à sa nourrice et est placé chez des cultivateurs ou artisans autres que ceux auxquels il a été confié jusque-là. Ce serait une erreur. Il est en tous points préférable, et c'est un principe fondamental du service de laisser le plus longtemps possible l'enfant dans le même placement. On veut, avons-nous dit, refaire une famille à l'enfant que sa famille naturelle a abandonné, on veut renouer entre lui et les nourriciers chez qui on le place des liens nouveaux d'affection, de solidarité, qui lui permettent de retrouver dans la vie les appuis, tant de cœur que matériels qu'ont tous ceux qui restent au sein des leurs. Pour cela, il faut que le pupille demeure longtemps chez ceux qui l'ont recueilli, que ceux-ci soient sûrs de jouir, quand leur nourrisson sera grand, des soins qu'ils lui auront donnés, de l'affection qu'ils lui auront témoignée, et de la reconnaissance qu'ils peuvent légitimement en attendre; sinon le nourrissement de pupilles de l'Assistance devient un métier, une profession, et les nourriciers ne donnent à l'enfant que l'entretien strict exigé. Il est vrai qu'on est quelquefois obligé d'opérer ce déplacement d'enfants, lorsque la famille de la nourrice n'a pas de ressources suffisantes pour élever l'enfant au-dessus de six ans. Mais c'est à l'inspecteur à rechercher les familles qui pourront présenter la plus grande continuité de placement,

et il est regrettable que l'Assistance publique de la Seine soient obligée de déplacer les quatre cinquièmes environs de ses pupilles.

Par ce qui précède, on ne sera pas étonné de nous voir condamner avec la plus vive indignation la pratique inaugurée par la circulaire du comte Corbière en date du 21 juillet 1827, et qui prescrivait le déplacement systématique et périodique des enfants. On invoqua sans doute l'intérêt des pupilles et la nécessité de rendre plus secret le lieu de placement. La vraie raison, à peine déguisée d'ailleurs, était la raison d'économie; on escomptait, en effet, l'affection des nourriciers envers les enfants qu'ils auraient élevés, pour leur voir garder ceux-ci gratuitement; on comptait sur l'amour des mères qui, dans une période de nécessité, avaient dû abandonner leurs enfants, pour leur voir reprendre ceux-ci plutôt que de les savoir loin d'elles; la circulaire dit en propres termes : « Afin de ne pas enlever aux enfants les avantages qu'ils peuvent retirer de l'attachement de leurs nourriciers, vous devrez faire annoncer que si des nourriciers veulent se charger gratuitement des enfants qui auront été jusqu'alors confiés à leurs soins, l'administration s'engage à les leur laisser jusqu'à l'âge de vingt et un ans, sans que ces enfants puissent les quitter ni exiger d'eux aucun salaire jusqu'à leur majorité. » La mesure répon-

dit d'ailleurs admirablement à l'attente de ceux qui avaient eu le triste courage de la prendre : le *Moniteur officiel* enregistra les résultats : c'est ainsi que, dans l'Allier, qui avait au 1^{er} janvier 1835, 2,015 pupilles, « l'annonce du déplacement et son exécution ont produit le retrait de 1,087 de ces infortunés, dont 115 ont été réclamés par leurs mères ; le surplus, soit 972, ont été conservés gratuitement par les nourrices. La mesure n'est d'ailleurs pas complètement réalisée dans l'Allier : l'année prochaine elle sera appliquée aux enfants de moins de deux ans, il en résultera une économie de 75,000 francs au moins sur la dépense ordinaire. » « Le simple récit de ces faits prouve mieux que tous les raisonnements les avantages que présentent les échanges d'enfants trouvés », ajoute le *Moniteur* (1). Il fallut que la grande voix de Lamartine se fit entendre, montrant « les convois presque funèbres d'enfants que l'on rencontre par longues files sur les routes, le front pâli, les yeux mouillés, les visages mornes, semblant interroger les passants et demander à quel supplice on les menait », les suicides précoces d'enfants déplacés « qui, ne pouvant supporter l'angoisse de ces séparations, se sont précipités dans le puits de la maison ou dans l'étang du village ; »

(1) *Moniteur universel* des 1^{er} mai, 26 octobre, 14 nov. 1835.

« la mère indigente courant de chez elle chez le maire, de chez le maire chez le préfet pour faire révoquer l'ordre inflexible, livrant quelquefois l'enfant, puis se repentant et courant à pied jusqu'à vingt ou trente lieues après lui, pour le redemander et le rapporter dans ses bras (1). » La mesure cessa d'être appliquée. Mais on ne sait si l'on doit plus admirer le dévouement des nourriciers qui, pour les enfants de deux ans et au-dessous, avaient eu peu de temps pour s'attacher à eux cependant; ou flétrir le cynisme d'une administration qui, sous couleur de charité, spéculait pécuniairement sur les bons sentiments du peuple.

Cependant, certains déplacements sont licites : tels ceux qui consistent à rapatrier dans le département où il a son domicile de secours un enfant recueilli dans un autre département; mais le projet de loi de 1892 exige avec raison, que le désir d'économie et de simplification d'écriture, très louable chez le département dépositaire, ne puisse pas nuire au pupille, et que le transfert n'ait lieu qu'après une autorisation écrite du médecin du service (2). Il n'est pas besoin de dire que le déplacement est nécessaire quand on place des enfants de la Seine, par exemple, dans un autre département,

(1) Lamartine. Discours, 30 avril 1838.

(2) A. 49 du projet.

seulement parce qu'il serait impossible de se procurer des nourrices dans le département où le pupille a été recueilli. Pas n'est besoin non plus de dire que le déplacement est obligatoire pour les enfants placés dans de mauvaises conditions.

Nous avons vu que les déplacements de 1827 étaient en apparence motivés par la nécessité de tenir secret le lieu de placement des pupilles : le secret du placement est en effet un effets de l'abandon : nous ne pouvons que renvoyer à ce que nous avons dit plus haut à ce sujet.

Quant au lieu de placement lui-même, nous avons vu que le principe était le placement à la campagne. Cependant on ne doit pas l'exagérer. Nous verrons plus bas que c'est dans la période de la vie de l'enfant dont nous nous occupons, de six à treize ans, que la population de l'Assistance publique reçoit le plus fort appoint peut-être du fait de la catégorie des enfants moralement abandonnés. Ces enfants, entrés dans le service avec des habitudes de vie prises à la ville, peuvent languir à la campagne, se montrer rebelles à toute éducation agricole, ne penser qu'à l'évasion, et ne faire jamais que de déplorables agriculteurs par défaut de goût, de non moins mauvais ouvriers industriels par défaut d'apprentissage. Cependant nous condamnerions à ce point de vue le placement chez les mineurs ; les enfants de l'Assistance

arrivent généralement dans un état de santé peu brillant, et nous croyons que la rude vie des mines ne leur conviendrait pas, surtout si ce sont des enfants de régions complètement dépourvues de mines, de la Seine, notamment. Nous recommanderions au contraire vigoureusement le placement chez des pêcheurs au bord de la mer, au double point de vue de la santé de l'enfant, et de l'avenir de la marine du pays (1).

Les nourriciers qui prennent ou gardent des enfants au-dessus de six ans sont astreints à une triple obligation : d'abord, leur faire donner une instruction primaire et laïque appropriée à leur âge ; puis leur fournir une nourriture et des soins convenables ; enfin, leur donner une éducation morale et professionnelle suffisante.

Ils doivent, disons-nous, leur faire donner l'instruction primaire : l'Administration, qui a charge de vies d'enfants, a aussi charge d'intelligences, et elle doit mettre ses pupilles en état de trouver dans la vie une place à laquelle ils ont droit en tant qu'hommes et citoyens. Cette obligation existait déjà avant la loi du 28 mars 1882 qui rend l'instruc-

(1) Le département de la Seine avait en 1891, 229 enfants placés dans des familles de mineurs ; en 1893, 193 enfants placés au bord de la mer.

tion primaire obligatoire; à plus forte raison existait-elle depuis; et le projet de 1892 avait-il à peine besoin de dire dans son article 94 que « le nourricier est tenu à l'égard du pupille aux obligations auxquelles sont assujettis les parents par la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire. » La gratuité, proclamée par l'article 1^{er} de la loi du 15 juin 1881, était déjà prescrite en faveur des enfants assistés par une déclaration ministérielle du 17 mars 1843. Bien entendu, on ne peut exiger des nourriciers que l'instruction primaire, l'instruction élémentaire que doit avoir tout Français. Les pupilles bien doués doivent être signalés par l'instituteur, les familles ou l'inspecteur, et l'Administration aura à voir si elle peut pousser leurs études, en y mettant toute la prudence nécessaire, pour ne pas faire de déclassés.

L'assiduité des enfants aux écoles est vérifiée par les inspecteurs des enfants assistés avec le concours des instituteurs et institutrices. La circulaire du ministre de l'Instruction publique en date du 10 novembre 1888, a organisé ce contrôle : les inspecteurs et sous-inspecteurs constatent cette assiduité *de visu* ou sur les registres de l'école, au cours de leurs tournées; les instituteurs et institutrices leur donnent alors tous les renseignements verbaux sur le caractère, les aptitudes et les progrès des pupilles; enfin les instituteurs

doivent transmettre chaque mois au préfet, par l'intermédiaire du maire, un état nominatif des pupilles qui, pendant le mois précédent, auront manqué l'école neuf ou dix fois. Les sanctions de l'assiduité se trouvent, dans le droit de retenue des pensions ou le retrait de l'enfant exercés par l'administration.

Celle-ci peut-elle cependant se montrer bien exigeante à ce point de vue ? Les pensions, nous le verrons plus bas, sont manifestement insuffisantes à payer la nourriture et l'entretien du pupille, et décroissent avec l'âge de celui-ci. Dans ce cas, le nourricier est tout porté à voir dans les services que lui rendra l'enfant pour les travaux des champs ou de basse-cour le complément de rémunération que lui refuse l'administration : il retiendra l'enfant, surtout en été, au lieu de l'envoyer à l'école. L'Administration a cru pouvoir y remédier en instituant des primes de scolarité calculées à tant par journées effectives de présence : outre que c'est reconnaître l'insuffisance de la pension d'une façon ostensible, il y a pour la santé de l'enfant un danger : le nourricier sera poussé à l'envoyer à l'école par les plus mauvais temps d'hiver, au grand détriment de sa santé. Le plus simple est de relever franchement les taux de pension : à partir du 1^{er} janvier 1889, l'Assistance publique de la Seine a relevé de 10 à 13 francs par mois la pen-

sion des élèves de quatre à treize ans : elle a depuis pu exiger, et a obtenu une fréquentation régulière. Le projet de loi de 1892, dans son article 56, prescrit aussi le relèvement des pensions et la fixation de pensions minima.

Tout autre que la prime de scolarité est celle que l'Administration accorde pour l'obtention par les pupilles du certificat d'études primaires. Celle-ci est légitime. Il est obligatoire que l'enfant fréquente régulièrement l'école, il n'est pas obligatoire qu'il ait son certificat d'études ; s'il l'obtient, c'est à la fois grâce à son travail, et à la sollicitude et de l'instituteur et des nourriciers qui lui ont laissé le temps de travailler pour l'obtenir. Aussi, l'Administration distribue-t-elle à ces trois personnes une prime, généralement de 50 francs qu'elle répartit comme suit : 10 francs au pupille, 20 francs au nourricier, 20 francs à l'instituteur. Le département de la Seine a doublé la prime, et donne 50 francs aux nourriciers, 40 à l'instituteur, et 10 à l'élève. Celui-ci les reçoit, soit en nature, soit en argent, soit en livret de caisse d'épargne. En 1897, sur 4,329 pupilles de la Seine de onze à treize ans, 633 enfants ont été reçus, dont 456 avant treize ans, 177 à treize ans.

Les instituteurs et institutrices doivent fournir aux enfants des fournitures scolaires : livres, cahiers, etc., moyennant un abonnement. Fixé

par la circulaire du 12 février 1856 a 0 fr. 50 par mois pour les élèves de six à huit ans, et à 0 fr. 75 pour ceux de neuf à douze ans, le taux de cet abonnement a été porté à 0 fr. 75 et 1 franc par la circulaire du 26 février 1880. Si l'on remarque que, dans les communes qui pratiquent l'abonnement pour tous les élèves, le taux n'est que de 6 et 7 francs par an, on voit que le taux de l'Assistance est largement suffisant. Les fournitures appartiennent en propre aux élèves, ainsi que le déclare la décision du ministre de l'instruction publique, en date du 22 mai 1885. Le département de la Seine, craignant les abus auxquels peut donner lieu l'abonnement, l'a remplacé par un paiement sur production de factures trimestrielles, par un arrêté préfectoral du 10 mars 1894.

L'instruction que les nourriciers doivent faire donner aux enfants leur est donnée dans les écoles publiques communales, dans les écoles laïques. En dehors de la facilité plus grande de la surveillance dans ces écoles dépendant directement de l'Etat, il est certain que l'administration doit tout naturellement exiger qu'on envoie ses pupilles dans des écoles dont elle est sûre et qu'elle tient à voir fréquentées. Toutes les circulaires ont suivi cette règle : depuis celle du 28 juillet 1827 jusqu'au règlement modèle de 1862 et

à la circulaire des ministres de l'intérieur et de l'instruction publique en date du 10 novembre 1888. Néanmoins, les sœurs des hospices dépositaires pourraient, nous semble-t-il, si elles se trouvent dans les conditions de capacité requises par la loi du 30 octobre 1886, donner directement l'instruction primaire aux enfants de l'hospice qui y séjournent.

Si la question ne fait pas de doute pour les enfants assistés eux-mêmes, que doit-on décider pour les enfants des nourriciers. Une circulaire du 12 février 1894 enjoint aux directeurs d'agences de la Seine de ne placer les pupilles que dans des familles qui ne font pas de difficulté de renoncer à l'envoi de leurs propres enfants à l'école congréganiste. Il est certain que si l'on tient à faire de la famille du nourricier une vraie famille pour le pupille de l'Assistance, une famille dont il partage l'affection, les idées, la vie intégrale, il faut qu'il reçoive la même instruction dans les mêmes écoles que ses frères adoptifs. D'un autre côté, exiger absolument des enfants des nourriciers la fréquentation des écoles laïques, c'est heurter la liberté de conscience de ceux-ci, et surtout se priver d'excellents nourriciers qui sacrifieront leur gain à leurs idées. Dans ces cas, nous nous prononçons absolument pour la liberté complète des nourriciers, tout en reconnaissant le droit de

l'Assistance publique d'envoyer ses enfants aux écoles publiques (1).

Tout autre est la question de l'instruction religieuse à donner aux enfants. La circulaire de 1823 et le règlement-modèle de 1882 décident que les enfants doivent assister aux offices divins, notamment à la messe le dimanche et les jours fériés, et aux exercices du catéchisme quand l'âge est venu. L'instruction générale sur le service extérieur des Enfants assistés de la Seine est dans le même sens. Cependant, si certains départements chargent leurs inspecteurs, les médecins ou des commissions locales de veiller à ce que les enfants fréquentent les églises et les écoles, s'il est des départements qui poussent le respect de la liberté de conscience jusqu'à faire désigner par le pasteur des nourriciers protestants pour les enfants appartenant à ce culte (2), en fait, beaucoup d'autres départements et la Seine même stipulent que l'enfant ne recevra pas d'éducation religieuse. Il n'est pas besoin de dire que cela est absolument

(1) Notre solution a cependant été condamnée dans la séance du Conseil général de la Seine du 5 décembre 1900, séance dans laquelle deux ordres du jour dans notre sens, déposé par M. G. Méry et M. C. Caire, ont été repoussés, le premier par 37 voix contre 28, le second par 41 voix contre 15.

(2) Conseil supérieur de l'Assistance publique : fasc. 48; I, 216.

contraire même aux lois sur la laïcité, puisque la loi de 1882 réserve un jour par semaine pour donner aux enfants l'instruction religieuse. C'est se priver volontairement des services de bons nourriciers qui ne voudront pas recevoir des enfants privés de cette instruction (3). C'est aller contre le vœu des parents mêmes de l'enfant, quand ils indiquent la religion à laquelle ils appartiennent. C'est enfin priver l'enfant des notions morales que, au risque d'être accusés de cléricisme, nous persistons à trouver dans leur plus belle expression, dans les principes religieux, à quelque religion d'ailleurs qu'ils appartiennent. Il ne faut pas verser, certes, dans le sens contraire, et refuser systématiquement des enfants à des gardiens sans conviction religieuse, si ces gardiens étaient capables d'enseigner aux enfants une morale suffisante (1). Mais nous prétendons que, si quelques puissantes intelligences sont capables de ce divorce de la morale et de la religion, dans le peuple les principes, ou tout au moins les pratiques religieuses, accompagnent les notions morales, et en sont même la condition. Vous

1) V. Salaun : Op. cit , p. 613.

Ainsi que le disait M. Berthélémy à la séance du 15 février 1899, de la Société générale des prisons. « la morale est bien moins un groupe de principes à connaître qu'un ensemble de bonnes habitudes à prendre et à garder. »

avez la prétention de faire des enfants assistés des hommes sains de corps et d'esprit : vous veillez sur leur santé et leur instruction, c'est très bien ; pourquoi négligez-vous leur éducation morale, complément nécessaire individuel et social de tout équilibre humain, pourquoi éloigner systématiquement un facteur important de cette éducation, de ce redressement moral. Pour conclure, nous demandons que l'Administration baptise (1) les enfants et leur fasse donner l'instruction religieuse, dans la religion à laquelle les personnes qui ont fait l'abandon ont déclaré qu'ils appartenaient, dans la religion de la majorité des Français, c'est-à-dire dans la religion catholique pour ceux au sujet desquels il n'y a pas eu de déclaration.

Au point de vue matériel, les nourriciers sont tenus de fournir aux enfants une nourriture saine et suffisante, de leur fournir leurs repas, soit aux champs, soit à l'école quand l'éloignement de celle-ci les oblige à y prendre un repas dans la journée. Dans ce cas, des communes ont pris une initiative heureuse. Le rapport fait pour 1894 par

(1) Dans la même séance du 5 décembre 1900, le Conseil général de la Seine a repoussé seulement par 33 voix contre 31 la motion de M. Navarre, demandant à ce que les enfants ne soient plus baptisés pendant leur séjour à l'hospice.

L'inspecteur principal de la Seine cite un village de l'agence d'Autun-Lucenay, où des soupes chaudes sont, pendant l'hiver, servies aux élèves des écoles aux frais de la municipalité ; à Ouroux, dans l'agence de Château-Chinon, le maire a établi une cantine scolaire fournissant aux élèves un repas chaud moyennant la faible somme de 12 centimes, cantine au profit de laquelle le Conseil général de la Nièvre a voté une subvention de 150 francs pour l'année 1895. L'administration devrait passer avec les instituteurs des contrats pour qu'ils fournissent aux élèves éloignés des repas chauds, comme ils leur donnent les fournitures scolaires.

Les nourriciers doivent enfin s'abstenir de toute brutalité envers les enfants : ils le font d'ailleurs, se sachant surveillés par les voisins et l'enfant même dont toute réclamation à l'inspecteur entraînerait le retrait. Ils doivent fournir aux enfants un lit dans une chambre ; et leur donner tous les soins d'entretien, de propreté, et de maladie qu'ils réclament.

En regard des obligations des nourriciers, l'Administration s'engage à fournir à ceux-ci, des vêtements pour les enfants, et une pension.

Les vêtements sont fournis annuellement pour les enfants de deux à treize ans. Leur composition, variable avec les départements, et, dans certains

départements, avec l'âge des enfants, comprend un trousseau d'été et un trousseau d'hiver. (1) Considérablement améliorés depuis quelques années, on peut dire que ces trousseaux sont supérieurs aux effets dont usent les enfants de paysans. Une modification a été la substitution dans certains départements de vêtements variés et dont on laisse même quelquefois le choix, pour la couleur et la forme, aux nourriciers ou aux enfants eux-mêmes, à l'ancien uniforme d'aspect grossier et qui désignait trop l'« enfant d'hospice » à la malveillance de ses camarades et même du public. Un effet au moins imprévu de l'amélioration des vêtements est signalé par un maire dans le rapport XXVI des inspecteurs départementaux pour 1894 : « les nourriciers se sont encore plus attachés à leurs nourrissons que jadis, par cette cause toute naturelle et bien humaine que nous aimons mieux ce qui est joli que ce qui est laid. Or, les nourrissons étant mieux vêtus, ils les ont trouvés plus beaux, ils les ont alors mieux aimés et, par suite, ils les ont mieux et plus proprement tenus. Enfin ils les envoient plus régu-

(1) Nous renvoyons pour leur composition aux rapports III et XXXIII contenus dans le fascicule 48 des Actes du Conseil supérieur de l'Assistance publique, pages 34 et 330 et suiv. A signaler dans le second rapport la fourniture d'une vêtue de première communion.

lièrement qu'autrefois aux écoles communales, et comme tout s'enchaîne, il en est résulté tout naturellement que le côté moral des enfants progresse lui aussi, en raison directe de tout ce que le côté matériel a gagné. » (1) Le projet de loi de 1892, dans son article 50, a fait de la fourniture des vêtements une obligation, en les comprenant dans les dépenses du services.

La seconde obligation de l'Administration est le paiement d'une pension. Nous avons vu déjà en parlant de l'instruction des enfants que ces pensions étaient notoirement insuffisantes. et la répercussion que cette insuffisance avait sur l'assiduité scolaire. Si l'on remarque que, dans 58 départements, le taux mensuel de la pension est inférieur à 12 francs par mois, soit 0 fr. 40 centimes par jour, et que dans onze départements il est inférieur à 5 francs par mois, soit 0 fr. 166 par jour, que dans trois départements il est de 3 francs par mois, 0 fr. 10 par jour, on se demandera s'il est possible d'exiger du nourricier la fréquentation à l'école, une nourriture convenable une tenue toujours décente du pupille : ce n'est plus même une aumône, c'est presque un abandon absolu au nourricier, que cette allocation de 0 fr. 10 par jour. Elle ne couvre pas les frais maté-

(1) V. Cons.^s supér. Assist. publ.; fasc. 48 : I, p. 250.

riels, comment exiger des soins moraux? On ne doit pas tenir compte des primes, notamment de la prime de cinquante francs allouée par l'arrêté du 30 ventôse an V aux nourriciers qui ont gardé un pupille jusqu'à douze ans et l'ont préservé de tout accident provenant d'un défaut de soins ; car cette allocation ne relève pas la pension. Aussi le projet de loi de 1892 impose ici encore (1) l'obligation d'un tarif minimum, tout en maintenant dans son article 22 le principe de la prime.

L'article 55 du projet pose le principe de l'incessibilité et de l'insaisissabilité des pensions, secours et indemnités. Cette disposition est dans l'intérêt de l'enfant, car la pension n'est attribuée qu'à la condition de la part du nourricier de subvenir aux besoins du pupille, et en représentation des frais faits par lui. On ne peut donc en laisser priver le nourricier : elle a absolument le caractère de pension alimentaire. (2) Dans ce sens, la circulaire du 19 août 1833 décide déjà que les percepteurs ne devront pas retenir sur les sommes qu'ils versent aux nourriciers à titre de pension, celles qui leur sont dues pour contributions : « une mesure aussi rigoureuse ne devrait être exercée qu'après que tous les autres moyens auraient été

(1) Article 56.

(2) V. en ce sens Cassation : 2 janvier 1850 (Bulletin minist. int. 1850 : p. 32.)

épuisés. » Cependant les vêtements ne sont pas acquises aux nourriciers et elles doivent être rapportées, en cas de décès de l'enfant, avant l'expiration de la deuxième année qui suit la réception de la vêtue ; et aussi en cas de retrait de l'enfant.

La troisième période (1) de la vie de l'enfant assisté s'ouvre à douze ans, d'après l'article 17 du Décret de 1811 : « Les enfants ayant accompli l'âge de douze ans desquels l'Etat n'aura pas autrement disposé, seront autant que faire se pourra, mis en apprentissage ; les garçons chez des laboureurs ou artisans, les filles chez des ménagères, des couturières, ou dans des fabriques ou manufactures. » L'article 18 ajoute : « Les contrats d'apprentissage ne stipuleront aucune somme en faveur ni du maître ni de l'apprenti, mais ils garantiront les services de l'apprenti jusqu'à un âge qui ne pourra excéder vingt-cinq ans ; et à l'apprenti, la nourriture, l'entretien et le logement. » Enfin, l'article 19 décide que « l'appel à l'armée comme conscrit fait cesser les obligations de l'apprenti. » Ainsi, placement familial et rural des enfants dont le

(1) On dit couramment de cette période que l'enfant est « à la tutelle. » La locution est vicieuse, l'enfant étant toujours depuis son admission sous la tutelle de l'administration ; mais elle est courante et sert à distinguer cette période de la période précédente où l'enfant est dit « à la pension ».

ministre de la marine n'a pas disposé, car nous avons vu que l'article 9 du Décret met les garçons à la disposition du ministre : cela d'ailleurs n'a jamais été strictement appliqué ; services gratuits de l'apprenti jusqu'à vingt-cinq ans en représentation de l'entretien ; cessation de la pension dès douze ans, les services de l'apprenti compensant les frais faits pour lui. Telles sont les grandes lignes de cette troisième période.

Cependant, l'article 15 de l'arrêté du 30 ventôse an V, paraît accorder aux cultivateurs et manufacturiers qui ont élevé un enfant jusqu'à l'âge de douze ans, et le gardent ensuite en apprentissage, une indemnité de cinquante francs : mais cette indemnité a une destination spéciale : procurer aux enfants le premier trousseau. Si donc l'enfant en a déjà un, ce qui arrive avec la fourniture des vêtements, que fera-t-on de l'indemnité ? On la verse généralement au compte du pupille à la Caisse d'épargne.

Le Décret de 1811 prévoit aussi le cas où les nourriciers gardent l'enfant de plus de douze ans, et l'article 14 engage l'Administration à les leur laisser de préférence à tous autres pourvu qu'ils s'engagent à enseigner un métier aux pupilles. Nous ne pouvons que renvoyer à ce que nous avons dit plus haut sur la nécessité des placements prolongés, pour créer à l'enfant une nouvelle famille,

Les principes généraux ont subsisté depuis 1811, sauf quelques modifications relatives surtout à l'âge des enfants et à la gratuité de leurs services.

Pour l'âge, d'abord, il est passé de douze à treize ans : en effet, la loi de 1882 rend obligatoire jusqu'à treize ans l'instruction primaire ; l'administration ne peut donc enlever à l'école pour le mettre en apprentissage l'enfant de douze ans. Il semblerait alors que la conséquence naturelle, l'interprétation de l'esprit du Décret de 1811, soit la continuation de la pension jusqu'à treize ans. Plusieurs départements l'ont compris, et ont prolongé d'un an le service des pensions. Beaucoup, par raison d'économie, se renfermant dans le texte même des articles 9 et 17 du Décret de 1811, cessent toute pension à douze ans. Il en résulte que pendant un an le nourricier ne peut user des services de l'apprenti, étant obligé de l'envoyer à l'école, et ne reçoit pas de pension. Cela est injuste : aussi le projet de loi de 1892, fixant à treize ans l'âge de mise en apprentissage, prolonge la pension jusqu'à cet âge (1).

Quant au contrat d'apprentissage lui-même, le Décret de 1811 n'exigeait pas des contrats écrits. De nombreux abus s'étaient introduits grâce à ce silence, et l'en peut dire que l'exploitation des

(1) V. art. 25 du projet.

enfants était la règle. Les commissions hospitalières ayant la tutelle et la surveillance des enfants s'en désintéressaient complètement dès qu'elles n'avaient pas de maniement de fonds à exercer à leur sujet. Elles les laissaient chez leurs nourriciers, un peu à l'aveuglette, et c'étaient ceux-ci qui se chargeaient de la mise en apprentissage. Ils choisissaient eux-mêmes les patrons, on comprend avec quel peu de soin souvent; et, forts du Décret de 1811 qui ne stipulait aucune rétribution pour le pupille, ils pouvaient se la faire payer à eux-mêmes comme pour leurs propres enfants. Trop souvent aussi, les enfants un peu grands se déplaçaient d'eux-mêmes, se replaçaient sans que personne en sût rien; ou bien ils étaient conduits aux foires de domestiques, par l'hospice même (4), et là livrés aux cultivateurs ou artisans sans aucune garantie. Le résultat le plus clair était qu'au bout de très peu de temps, les commissions hospitalières perdaient complètement de vue les pupilles, ne savaient pas ce qu'ils étaient devenus, et que ceux-ci, à leur majorité, se trouvaient dans les plus tristes conditions pécuniaires et morales.

Après la réorganisation de service de l'inspection et la prise en main lente, mais à peu près complète de l'Administration par les inspec-

(1) V. Cons. supér. Assist. publ.; fasc. 48, t. 1, p. 84-94.

teurs (1), on réforma les abus peu à peu. D'abord des contrats écrits sont passés presque partout (2), énonçant la durée de l'engagement, toutes les conditions de nature à sauvegarder les intérêts du pupille, et le taux des gages. C'est qu'en effet des gages sont stipulés en dérogation formelle du Décret de 1811. On a trouvé avec raison, et les évasions des pupilles ont prouvé qu'il était monstrueux d'enchaîner jusqu'à vingt-cinq ans les pupilles au service du même patron sans rétribution, alors qu'ils étaient capables bien avant cet âge de gagner autant, sinon plus, que les enfants de famille, et fournissaient un travail d'une valeur bien supérieure à celle de leur entretien. On dira, il est vrai, qu'un enfant qui a fréquenté l'école jusqu'à 13 ans assidûment ne connaît aucun élément d'aucun métier. Nous ne sommes pas convaincus par ce raisonnement, surtout pour les professions agricoles, et d'ailleurs on peut stipuler une période d'apprentissage : l'article 25 du projet de loi de 1892 exige un salaire, mais non son paiement dès l'âge de 13 ans.

Le taux de ces gages est en moyenne, d'après le rapport de 1893, de 63 francs pour les garçons et de 58 francs pour les filles de 13 à 14 ans ; de

(1) Circulaire du 3 août 1869.

(2) L'article 25 du projet de loi de 1892 en fait une obligation.

177 francs et de 143 francs, de 18 à 19 ans ; de 243 francs et de 176 francs, de 20 à 21 ans. En général, les contrats de placement stipulent la réserve d'une partie des gages et son placement pour constituer un pécule. Il est assez difficile aux inspecteurs de faire comprendre aux pupilles de l'Assistance l'intérêt de cette réserve : ils réussissent mieux dans l'année qui précède l'engagement militaire des garçons qui voient là une ressource pour leur temps de service. Le projet de loi de 1892 fait de cette réserve une obligation, et fixe le mode de placement en exigeant le placement en rentes sur l'Etat ou à la Caisse d'épargne. Actuellement, les sommes réservées sont placées, soit à la Caisse d'épargne, soit à la Caisse des retraites, soit même en bétail que le pupille garde avec celui de son maître, genre de placement assez usité dans certains pays, et agréable pour les enfants. Le placement à la Caisse des retraites est détestable : il immobilise les sommes épargnées et ne permet pas de les retirer, soit pour mariage, soit pour toute autre cause ; de plus, on fera difficilement comprendre à un jeune homme qu'il est utile pour lui de se constituer une pension de moins d'un franc par jour à 60 ans. Le placement à la Caisse d'épargne est de tous points préférable, et est aussi le plus usité. Au 3 décembre 1897, le montant des économies pupillaires

s'élevait pour toute la France à 4,707.870 fr. 36, répartis entre 3,242 livrets, dont 1,812 à des garçons, 1,430 à des filles. Des titulaires,

730 (442 garçons, 288 filles) avaient moins de 100 fr.					
682	(367	—	315	—)	— de 101 à 200 fr.
628	(336	—	292	—)	— de 201 à 300
496	(269	—	227	—)	— de 301 à 400
293	(150	—	143	—)	— de 401 à 500
179	(106	—	73	—)	— de 501 à 600
85	(52	—	33	—)	— de 601 à 700
52	(32	—	20	—)	— de 701 à 800
31	(19	—	12	—)	— de 801 à 900
20	(11	—	9	—)	— de 901 à 1.000
46	(28	—	18	—)	— plus de 1.000

Ces économies constituent une dot très appréciable pour les filles (1), et une mise de fonds de premier établissement pour les garçons.

Les placements des pupilles, avons-nous dit, se font chez des cultivateurs ou artisans. Cependant, ainsi que nous le disions plus haut, il convient de mettre en apprentissage à la ville ceux des pupilles qui, entrés dans le service, déjà grands, seraient incapables de s'intéresser aux travaux agricoles, et

(1) L'ingénieur Giffard ayant institué l'Etat son légataire universel, un Décret du Conseil d'Etat a attribué sur ce legs, au Ministère de l'intérieur, une somme annuelle de 17,500 fr. à distribuer en dots de 500 fr. à des jeunes filles assistées

feraient de détestables agriculteurs. On évite avec soin les placements chez des aubergistes, cabaretiers ou hôteliers, où garçons et filles courraient de grands dangers, tant au point de vue des fréquentations que des exemples qu'ils trouveraient dans ces placements. Quelques pupilles enfin sont dirigés vers des études plus approfondies et entrent, soit aux écoles primaires supérieures, soit aux lycées ou collèges de l'Etat : les fonds départementaux ne sont pas assez abondants, malheureusement, pour encourager dans cette voie tous ceux qui voudraient la suivre, et souvent ce sont les nourriciers eux-mêmes qui doivent faire les frais de cette instruction supérieure.

Enfin, l'on trouve certains départements qui perfectionnent les aptitudes de leurs pupilles en leur donnant des bourses pour les écoles professionnelles de l'Etat, d'agriculture ou d'arts et métiers ; quelques-uns même, créent ces écoles de toutes pièces. C'est ainsi que le département du Rhône possède une école d'apprentissage à Brignais ; le département de la Seine, outre son école Roudil, de Ben Chicao, a une école d'horticulture à Villepreux (Seine-et-Oise), l'école d'ébénisterie et typographie d'Alembert, à Montévrain (Seine-et-Marne), l'école d'orfèvrerie et bijouterie de Paris, rue Bourg-l'Abbé, pour les garçons. Pour les filles, l'école d'Yzeure (Allier), école de couture

et ménagère, et l'école de broderie de Montreuil-sous-Bois.

Si la disposition du Décret de 1811, mettant les enfants assistés à la disposition du Ministre de la Marine n'a jamais été appliquée, en revanche on cherche le plus possible à pousser vers l'armée les pupilles, dès que l'âge est arrivé où ils peuvent contracter un engagement volontaire. C'est la meilleure école pour eux, pour beaucoup la meilleure école de réforme. Cependant, la proportion des enfants assistés qui s'engagent est assez faible : elle n'est que de 8,68 %, alors qu'elle est de 10,08 % pour l'ensemble du contingent annuel. Une Société, présidée par M. le conseiller Voisin, s'est formée pour accompagner et surveiller l'engagé volontaire pendant son temps de service. Créée d'abord en 1879 sous le nom de Société de Patronage des engagés volontaires élevés dans les maisons d'éducation correctionnelle, elle est, depuis 1890, devenue la Société de Patronage des engagés volontaires élevés sous la tutelle administrative. Elle veille sur le jeune soldat, l'empêche de gaspiller ses économies et l'accompagne dans la vie civile à sa sortie du régiment. Reconnue d'utilité publique par décret du 30 août 1890, elle comptait, en 1896, 2.338 patronnés ; en 1897, elle avait 298 pupilles de la Seine seulement.

Nous venons de voir la manière dont sont élevés

les enfants assistés, de leur naissance à leur majorité. Jetons un coup d'œil sur leur situation pendant le temps qu'ils passent dans le service, sur leur condition, sur leur moralité et sur leur santé. Quels fruits portent les mesures prises par l'Administration à leur égard ?

De très vives attaques ont été dirigées contre le service. Dès 1849, elles commencent ; portées aux tribunes des Chambres, elles passent dans la presse, et c'est M. Bonjean, en 1880, qui déclare les enfants d'hospice de véritables parias ; c'est le vicomte d'Avenel, en 1888, qui qualifie d'immorale l'institution des enfants assistés ; c'est, en 1894, un article de l'*Eclair* qui, dans une forme très violente, réunit toutes les attaques, signalant le dénuement des « enfants d'hospice », les mauvais traitements auxquels ils sont en butte de la part de paysans brutaux et rapaces, les viols et les coups auxquels ils sont, filles et garçons, journellement exposés, la tendresse et la joie prodiguées aux enfants de leurs nourriciers, pour eux les coups, le manque de nourriture, la botte de paille à l'écurie. A la suite de cet article, une enquête fut ouverte par le Directeur de l'Assistance publique et de l'hygiène. Elle a montré toute l'exagération, et souvent la fausseté, de ces allégations. Sans doute, tout est loin d'être pour le mieux : des réformes sont à faire sur bien des

points ; sans doute les délibérations des Conseils généraux font connaître des faits très regrettables : témoin la délibération du Conseil général de la Seine du 22 novembre 1900 : un directeur d'agence a été convaincu de brutalité envers les enfants confiés à ses soins : 76 enfants sur les 350 dont il avait la charge sont disparus sans qu'il sache ce qu'ils sont devenus ; une jeune fille a été violée par son patron sans qu'on ait poursuivi celui-ci aussitôt ; le médecin de l'agence laissait sans aucun soin les enfants, pour préparer sa propre élection. Les faits n'ont point été démentis par le Directeur de l'Assistance publique de la Seine.

Néanmoins, la lecture des rapports nous a rassuré sur la marche et les résultats du service. S'il y a des exceptions regrettables, nous pouvons dire qu'en général le pupille trouve chez son nourricier une nouvelle famille, des affections souvent plus fortes que dans sa famille naturelle, On l'a vu lors des déplacements ordonnés par la circulaire de 1827 : de très nombreux enfants furent gardés gratuitement par les nourriciers ; peut-on d'ailleurs accuser de rapacité le paysan qui nourrit et entretient un enfant pour les sommes dérisoires que lui sert l'administration. Nous renvoyons aux rapports des inspecteurs départementaux parus dans le fascicule 18 des Actes du Conseil supérieur de l'Assistance

publique (1898), pour les cas si nombreux où des pupilles ont été mariés et dotés par leurs nourriciers et patrons, où des enfants ont refusé de quitter leurs nourriciers pour rentrer dans leur famille naturelle, où des nourriciers ont, à leurs frais, fait élever au lycée ou à l'école primaire supérieure l'enfant dont ils avaient la garde. N'est-ce pas plus un sentiment de dévouement et d'affection que de rapacité et de gain qui fait recevoir et soigner par leurs nourriciers des pupilles atteints d'infirmité repoussante ou de maladie dangereuse? Ne demandons pas au paysan plus d'affection pour ces enfants que pour les siens propres. D'ailleurs, les pupilles sont moins battus que les enfants nourriciers, car on sait que le mauvais traitement entraîne le retrait; mieux vêtus, car le département fournit des vêtements annuels et retient la pension ou retire l'enfant si elles servent à d'autres qu'à lui; aussi bien couchés, car s'il couchent dans les granges ou écuries, c'est comme tous les valets de ferme; plus instruits, car la non fréquentation de l'école est punie, et un député pouvait dire que les pupilles de l'Assistance seraient pris de préférence aux fils de paysans quand on aurait besoin d'auxiliaires intelligents. Quant aux douceurs, étrennes ou fêtes, combien d'enfants de paysans en reçoivent, alors que certaines sociétés organisent des fêtes et distribuent des jouets spé-

cialement destinés aux enfants assistés ? En général pouvons-nous dire, l'enfant assisté est traité au moins aussi bien que l'enfant du nourricier.

Quant à la moralité, certes, elle n'est peut-être pas toujours très brillante. Mais on doit tenir compte de toutes les tares morales et physiques qu'apportent avec eux ces malheureux enfants, fils d'alcooliques, de miséreux, d'aliénés, de voleurs ou de forçats. Qu'attendre d'un enfant déséquilibré ou hystérique, qui incendie ou vole malgré toute surveillance ; d'une fillette de six ans que sa mère abandonne parce qu'elle découche ; ou de cette jeune fille de quinze ans que j'ai vue en préservation à l'hospice de Paris, envoyée là pour la seconde fois pour prostitution, et qu'on allait verser au service ? Quand le vice est incarné à ce point ou à cet âge, comment veut-on que l'Administration fasse de ces sujets des hommes ou des femmes de vie honnête : on devrait plutôt rechercher combien parmi ceux qu'elle a élevés, auraient été des sujets seulement inoffensifs, sans sa tutelle : nous sommes persuadé qu'on serait effrayé de leur petit nombre.

Si l'on examine maintenant la situation sanitaire des enfants, on retrouve les appréciations faussées par les conditions mêmes de leur origine. Aussi est-il très difficile d'établir avec justesse et surtout de considérer comme indication précise, la mortalité des enfants. Si différents sont les âges d'ad-

mission, si diverses sont les régions et les conditions de l'entrée des enfants dans le service, qu'on ne peut que donner à titre d'indication quelques chiffres spéciaux à certains départements. On verra, pour la Seine notamment, que de 1.800 sur 20.000 pupilles en 1870, la mortalité s'est abaissée à 800 pour 19.000 en 1885, et à 1.000 pour 33.600 pupilles en 1899. Pour le département de la Gironde, en 1883, on trouve 150 décès pour 2.075 enfants, et en 1893, 159 décès pour 3.176 pupilles (1).

Nous avons vu plus haut qu'une circulaire de 1894 recommandait la vaccination et la revaccination des pupilles dans le service de la Seine ; chaque opération qui réussit donne lieu à une indemnité spéciale de deux francs. Quand une maladie se déclare chez l'enfant, le nourricier doit le ramener à l'hospice pour y être soigné, ou, s'il préfère le soigner chez lui, appeler aussitôt le médecin.

Sous le régime de la circulaire du 3 août 1869, le choix du médecin était libre. Cela avait donné lieu à des abus, les visites ou les médicaments payés par l'Administration s'appliquant souvent à

(1). M. Monod donne la statistique suivante : à l'âge de 21 ans, 68 % des enfants assistés admis de un jour à un an ont péri. (Cité par Brueyre : rapp. Roussel : p. 238.)

tous autres qu'à ses pupilles. Aussi, dès que la loi du 10 août 1871 eût permis aux conseils généraux de statuer définitivement sur le service, une inspection médicale fut presque partout organisée. Des médecins-inspecteurs cantonaux sont nommés pour une circonscription englobant une ou plusieurs communes : ils doivent donner leurs soins soit chez eux, soit à domicile à la première réquisition, aux enfants assistés ; pour cela ils reçoivent notification de l'inspecteur, au fur et à mesure des placements. Ils sont, dans certains départements, chargés d'une contre-inspection générale, et peuvent, dans les cas d'extrême urgence, déplacer d'office un enfant assisté. Ils cumulent généralement leurs fonctions avec celles de médecins inspecteurs des enfants du premier âge, mais ne sont pas, comme ceux-ci, fonctionnaires ni agents de l'autorité publique, ni citoyens chargés d'un service ou mandat public.

Les médecins sont payés, soit au moyen d'un abonnement fixe pour chaque enfant, mais variant avec les départements, ou l'âge des enfants ; soit par honoraires suivant consultations ou visites données ou faites. L'Assistance publique de la Seine, depuis l'arrêté préfectoral du 30 novembre 1895, rémunère comme suit ses médecins : pour les enfants de un jour à un an, une visite tous les dix jours pendant quatre mois ; une visite men-

suelle pendant les huit derniers mois, toutes visites obligatoires : 40 francs par enfant et par an. — Enfants de un à deux ans : six visites obligatoires par an : 12 francs par an. — Enfants de deux à quatre ans : quatre visites par an : 10 francs par an — Enfants de quatre à six ans : une visite par semestre : 8 francs par an. — Enfants de six à dix ans : 5 francs par an, nombre de visites indéterminé. — Pupilles de dix à vingt et un ans : 1 fr. 50 par visite.

Mais, à côté des enfants normaux, accidentellement malades, l'Assistance publique reçoit des infirmes, incurables ou guérissables : aveugles, sourds-muets, scrofuleux, idiots, phtisiques. Que va-t-elle en faire ?

L'Administration cherche à placer même ces enfants dans des familles habitant la campagne : l'air est bien supérieur à celui des hospices, et si les soins sont moins intelligents parfois, ils sont souvent plus dévoués. Elle alloue alors aux nourriciers qui consentent à se charger de ces pupilles des suppléments de pension, dits pensions supplémentaires pour les enfants de moins de treize ans ; la pension est continuée à titre de pension extraordinaire jusqu'à la majorité au moins, car ces pupilles, incapables de tout travail, coûtent au nourricier. Plusieurs enfants ont trouvé ainsi une affection dévouée dans leur nouvelle famille, et les

rapports des inspecteurs départementaux citent des cas de dévouement remarquables et dignes d'éloge. Après la majorité du pupille, toute pension doit cesser : il échappe dès lors complètement à l'administration. Cependant la majorité des départements continue le service des pensions après vingt et un ans, et dans un département, le crédit alloué pour cet objet s'élève à 51,000 francs. C'est là une règle d'humanité, une reconnaissance très exacte de la part de l'Administration de ses devoirs de famille envers ses pupilles.

Cependant, il est des enfants qui ne peuvent être placés dans des familles, soit qu'on ne trouve pas de nourriciers qui consentent à s'en charger, soit que les soins exigés par leur état demandent un traitement absolument spécial et qui ne peut leur être donné que dans des établissements particuliers.

Certains de ces enfants sont dirigés sur les établissements spéciaux de l'Etat : c'est ainsi que les sourds-muets sont envoyés, soit aux sourds-muets de Paris ou de Chambéry, soit aux sourds-muets de Bordeaux ; admis dès six ans, les enfants y reçoivent une éducation primaire et professionnelle ; à côté de métiers pratiques, on leur enseigne les métiers d'art tels que la sculpture sur bois ou l'aquarelle et la photographie. On leur enseigne surtout la parole et la lecture de la parole sur les

lèvres. — Les aveugles sont envoyés, soit à l'Institution nationale des Jeunes Aveugles, soit à l'Ecole Braille : celle-ci, fondée en 1883, est depuis 1887 à la charge du Conseil général de la Seine. Ils y reçoivent un enseignement primaire et professionnel jusqu'à treize ans, puis subviennent par leur travail à leur entretien. — Tous ces enfants sont conservés, jusqu'à six ou neuf ans, s'ils entrent plutôt dans le service, soit à l'hospice, soit dans des familles.

Les enfants rhumatisants, scrofuleux, lymphatiques, sont envoyés par le département de la Seine et quelques autres aux stations balnéaires telles que Vichy, Nérès, Bourbon-l'Archambault, etc. Les départements, et l'Assistance publique de la Seine jusqu'à ces dernières années, envoient leurs enfants scrofuteux ou rachitiques dans des hôpitaux marins tels que ceux qu'a fondés et entretient l'Œuvre nationale des hôpitaux marins, créée en 1887 par le regretté docteur Bergeron, reconnue d'utilité publique par décret du 9 septembre 1890, et qui possède deux hôpitaux à Banyuls-sur-Mer et à Saint-Trojan, dans l'île d'Oléron; elle a reçu en 1898, 216 enfants, et en 1899, 114 enfants; elle obtient une proportion de guérisons variant de 62.37 % des sorties en 1897, à 73.93 % en 1898 et 64.09 % en 1899.

Quelques départements possèdent des sana-

toria propres : la Seine a le sanatorium de Berk-sur-Mer, qui est malheureusement trop septentrional, et celui d'Hendaye, ouvert en 1899 aux enfants scrofuleux et débiles. Le Rhône envoie ses malades au sanatorium Renée Sabran, dans la presqu'île de Gien (Var), créé par le Conseil des hospices de Lyon. Enfin l'hôpital marin de Pen-Bron en reçoit aussi.

Le département de la Seine possède aussi à Châtillon, près Paris, une station d'observation et de traitement pour les enfants syphilitiques et pour l'amenée à terme par couveuses des enfants atteints de débilité congénitale ou nés avant terme. Ouverte en janvier 1893, elle a reçu en 1894 : 586 enfants athreptiques ou syphilitiques, et 93 enfants en couveuse; 169 des premiers et 33 des seconds sont morts, les autres ont été envoyés en province, sauf 54 syphilitiques restés en traitement.

Il reste enfin une catégorie d'enfants auxquels le placement familial ne convient pas : ce sont les pupilles difficiles ou foncièrement vicieux, qui risquent de nuire à la famille chez laquelle on les place, ou qu'elle ne veut pas garder.

Cette catégorie de pupilles s'est considérablement accrue depuis que la loi de 1889 a amené dans le service des enfants d'un âge déjà avancé, et qui avaient contracté avant leur entrée à l'As-

sistance, des habitudes mauvaises, souvent même des vices. Que fait l'Administration de ces enfants ?

Actuellement, les pupilles simplement difficiles, ceux que leurs défauts de caractère, leur esprit de révolte, leur insoumission, ne permettent pas aux familles de garder, sont ramenés à l'hospice dépositaire, en vertu de l'article 5 de l'arrêté du 30 ventôse an V. L'article 17 du même arrêté prescrit de « ne pas les confondre avec les orphelins pauvres » ; « de les placer, au contraire, seuls, dans un local particulier ; les commissions des hospices prendront les mesures convenables pour les ramener à leur devoir. » Cela est très bien, mais n'est pas appliqué, sauf à Paris. Dans la plupart des hospices, les enfants ramenés par les nourriciers ne demandent pas mieux que de séjourner à l'hospice : le travail n'y est pas organisé ; et si l'hospice n'est pas spécial aux enfants assistés, ils sont mêlés aux malades adultes, et contractent des habitudes de paresse et de relâchement des mœurs ; si l'hospice est spécial aux enfants, ils sont mêlés aux autres enfants de passage, et leur donnent de mauvais exemples, de mauvais conseils. De toute façon ils ne peuvent s'amender, le personnel est insuffisant et peut-être pas assez éclairé pour les réformer. A Paris, ils sont bien dans un quartier spécial, dit des séparés, et font le service intérieur des cours et de l'hospice ;

mais ils sont mêlés dans leur quartier aux enfants envoyés à l'Assistance publique en préservation par les juges d'instruction ou le préfet de police, donc à des enfants déjà arrêtés, et plus avancés qu'eux dans le mal : les germes mauvais ne vont-ils pas éclore dans cette promiscuité ?

Mais en outre de ces enfants difficiles, il existe les enfants vicieux, coupables d'actes formels d'immoralité, de violence ou de cruauté, parfois même de véritables délits. Ils peuvent être conservés bien moins encore que les premiers dans les familles, dont ils menacent la tranquillité, et où ils sont un ferment de corruption pour les enfants des nourriciers ou même de la commune entière. Pour ceux-là, la vie à l'hospice, qui gâte les pupilles difficiles, est absolument inadmissible. L'inspecteur a à sa disposition, pour s'en rendre maître, deux moyens : ou l'envoi en correction en vertu des droits de tutelle de l'administration, dans les conditions des articles 376 et 377 du Code civil, après avis du Conseil de famille et sur ordonnance du Président du tribunal civil ; ou bien l'envoi en correction dans une maison de correction ou une colonie pénitentiaire, à suite d'un jugement régulier du tribunal correctionnel, sur poursuite régulière de l'enfant.

Quelle est la valeur de ces deux moyens de correction ? Le premier est détestable : il ne cor-

rige pas, il punit seulement, et dans des conditions déplorables; l'enfant, qu'on enferme pour un ou six mois au plus suivant son âge, ne pense qu'à sortir, se conduit bien pour ne pas être gardé plus longtemps, et, à sa sortie de prison, reprend ses mauvaises habitudes, qui exigent une nouvelle incarcération. Ces séjours répétés dans les quartiers spéciaux des maisons de correction, ou dans les prisons spéciales de la Petite-Roquette et de Montesson, à Paris, habituent l'enfant à l'idée de la prison, l'irritent et l'exaspèrent contre l'autorité qui l'y enferme. M. Adolphe Guillot disait excellemment : « Le système pénal pratiqué au Dépôt et à la Petite-Roquette exerce une action directe sur la criminalité chez les enfants ». Il ajoute : « Pour tenter avec quelque chance de succès de réformer les instincts vicieux et rebelles de l'enfant, il faut une éducation prolongée, des travaux qui l'intéressent, qui lui préparent des moyens d'existence, la vie au grand air et une forte discipline (1). »

Cela se trouve dans les établissements que créa la loi du 5 août 1850 : maisons pénitentiaires pour les filles; colonies pénitentiaires pour les garçons acquittés comme ayant agi sans discernement en vertu de l'article 66 du Code pénal, ou

(1) Les Prisons de Paris et les Prisonniers, 1890.

condamnés à des peines de moins de deux ans; colonies correctionnelles pour les enfants condamnés à des peines de plus de deux ans, et les insoumis des colonies pénitenciaires. Mais quelle est la valeur de ces établissements privés ou publics? On a dit qu'elle était nulle. On a signalé et mis en avant les abus qu'on a pu constater dans certaines maisons : exploitation des enfants, mauvais régime, et refus de la part des établissements privés de subir le contrôle de l'Etat; (1) on a invoqué les révoltes qui se sont produites aux colonies d'Eysses et d'Aniane, composées d'insoumis des autres colonies. Enfin la loi du 19 avril 1898 paraît les condamner en disant que dans le cas de délits commis par des enfants, les tribunaux pourront les confier à l'Assistance publique; mais c'est un cercle vicieux; que veut-on que celle-ci en fasse? D'ailleurs, c'est à l'Etat, qui est chargé par la loi de 1850 de surveiller ces établissements, à le faire sérieusement; et certains d'entre eux, comme Mettray et les établissements du Bon-Pasteur obtiennent des résultats satisfaisants. Il est vrai qu'aux yeux de beaucoup de départements, le caractère congréganiste de certaines maisons les empêche d'y envoyer leurs pupilles vicieux; mais, comme il n'y a pas d'autres

(1) V. Cons. supér. Ass. publ. : fasc. 484. T. II, pp. 24, 107, 253.

établissements, que le département ne songe nullement à en créer la plupart du temps, on se demande alors ce qu'on va faire des enfants.

Le vrai, le seul défaut, mais capital, de ces établissements, est qu'il faut que l'enfant, pour y être envoyé, ait passé devant le tribunal correctionnel. Or, cela a de très grands inconvénients : d'abord celui, évident, de faire traduire l'enfant en justice, et de lui faire faire connaissance avec l'appareil judiciaire, de l'y accoutumer; puis le tribunal peut prononcer l'envoi en correction pour une période bien plus courte que celle qui serait nécessaire; enfin, la condamnation, si condamnation il y a, figurera au casier judiciaire de l'enfant; celui-ci, irrité d'être traité comme un malfaiteur, alors que ses méfaits peuvent provenir de causes passagères, et qu'une bonne méthode de fermeté affectueuse suffirait peut-être à le redresser, se raidit, se considère comme puni, et non corrigé, et accentue sa révolte. Aussi, beaucoup d'inspecteurs renoncent-ils à user de ce moyen, et cherchent-ils à éviter à leurs pupilles la comparution devant le tribunal. Il est vrai que, pendant quelque temps, des établissements, Mettray entre autres, consentaient à prendre directement, et illégalement, les pupilles : depuis quelques années, ils exigent l'ordonnance du Président du Tribunal, et ce moyen de correction est fermé à l'inspecteur.

Quelles sont les réformes proposées ou désirables, comment répondre à la lacune de la législation ?

Le projet de loi de 1892 demande pour les pupilles difficiles, dans son article 27, la création de maisons d'observation et de préservation. Ces écoles devront être créées par les départements dans un délai de dix années à partir de la promulgation de la loi; deux ou plusieurs départements pourront s'unir pour fonder et entretenir en commun un semblable établissement. Les règlements de ces maisons seront approuvés par le Ministre de l'Intérieur, après avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique. Les placements seront effectués par le tuteur, sur avis conforme du Conseil de famille. Jusqu'à la création de ces établissements, le pupille difficile ne pourra être placé que dans les établissements dont la liste sera arrêtée chaque année par le Ministre de l'Intérieur. — A cela, la Commission du Sénat a substitué l'envoi dans une des écoles professionnelles, privées ou publiques, existantes ou à créer, par décision du préfet et sur avis du Conseil de famille. Elle a trouvé dans les établissements existants et l'organisation actuelle, des éléments suffisants pour la régénération des pupilles difficiles. Elle a craint que les départements n'eussent pas des ressources suffisantes pour

créer ces écoles départementales, et que l'entente entre départements ne fût difficile et ne donnât lieu à tiraillements ou difficultés. Cependant, nous devons observer que les établissements actuels sont surtout des écoles de correction pour pupilles vicieux. Nous trouvons cependant fort juste qu'on laisse en partie à l'initiative privée le soin de créer des écoles pour les pupilles difficiles : mais ces écoles doivent être absolument spéciales, et de simples écoles professionnelles de préservation, absolument distinctes des colonies actuelles. Si donc l'initiative privée ne les crée pas en nombre suffisant, c'est à l'Etat ou au département à le faire. L'absence actuelle de ces maisons de préservation, intermédiaires entre le régime nécessairement sévère des colonies d'enfants envoyés en correction paternelle ou par les tribunaux, et la liberté de la vie de famille, empêche la loi de 1889 de porter tous ses fruits; les Associations charitables qui se chargent des enfants que leurs parents ne peuvent plus diriger à cause des difficultés de leur caractère, sont bien mises à l'abri de toute réclamation des parents, mais ne savent que faire de ces enfants; elles ne peuvent les envoyer dans des maisons ou colonies pénitenciaires, car, en contact avec de plus vicieux qu'eux, ils se mettraient à leur niveau, et le placement dans des familles est insuffisant ou impos-

sible. Nous demandons donc la création par l'Etat, les départements ou les associations ou personnes privées, d'écoles spéciales pour les enfants difficiles, comme existent en Angleterre les écoles industrielles, distinctes des écoles de réforme. La collaboration et en quelque sorte l'émulation entre les établissements publics ou privés nous semble ne pas avoir encore porté tous ses fruits, et être capable cependant de produire de bonnes choses.

Quant aux pupilles vicieux, le projet de loi de 1892 nous semble moins bien inspiré quand il décide : « Lorsque l'application à un pupille vicieux de l'article 468 du Code civil a lieu pour la seconde fois, le Président du Tribunal civil de la résidence de l'enfant peut, à la requête du tuteur, présentée après avis conforme du conseil de famille, décider que l'enfant sera maintenu dans l'établissement correctionnel pendant une période qui ne pourra excéder six mois. A l'expiration du délai, le Président du Tribunal peut ordonner la maintenue, pendant une période de six mois ; la décision intervient à la requête du tuteur, prononcée après avis conforme du Conseil de famille, sur le vu d'un rapport du directeur de l'établissement, et, si elle est jugée utile, après la comparution de l'enfant. En vertu de décisions semestrielles, prises dans les mêmes formes, la

maintenue peut être prolongée jusqu'à la majorité du pupille. Le pupille détenu peut toujours réclamer contre son internement, dans les conditions du deuxième paragraphe de l'article 382 du Code civil. »

Nous dirons tout de suite que ce régime serait détestable. D'abord, il laisse subsister la correction paternelle telle qu'elle fonctionne actuellement, et ce n'est qu'à la seconde incartade que cette correction peut être prolongée de plus de six mois : n'y a-t-il pas avantage à ne pas attendre que l'enfant prouve que les punitions, même dans une prison, n'ont aucun effet sur lui, que le mal soit enraciné dans son âme ; et ne vaudrait-il pas mieux, dès la première manifestation de ses instincts vicieux, tâcher de le réformer en l'envoyant en correction pour une longue durée ? De plus, pourquoi ces maintiens successifs de six mois en six mois : cela paraît et est un châtiment pour l'enfant qui ne se réforme pas ; or nous croyons que toute peine de la sorte en notre matière ne donne pas d'effet sérieux ; la correction paternelle et son caractère plus intimidant que réformateur l'ont prouvé par leurs récidives. Nous préférons de beaucoup voir l'enfant envoyé en correction *sine die*, mais ayant à choisir entre la possibilité, s'il se conduit bien, d'être mis en liberté conditionnelle, toujours révocable d'ail-

leurs à la première manifestation du retour de ses mauvais instincts, et la certitude, en cas de révolte grave et propagande de révolte, d'être placé dans un établissement purement correctionnel, pour une durée suffisamment longue. Tant que l'enfant n'a pas fait connaissance avec la justice, tant qu'on peut espérer une lueur d'honneur et de retour au bien, il vaut mieux s'adresser à ses sentiments d'honneur et faire briller à ses yeux des récompenses que le dompter par la crainte : cela réussit pour les hommes, même après leur condamnation ; pourquoi cela ne réussirait-il pas pour les enfants ?

Car le projet de loi, la Commission du Sénat ne parle que des pupilles vicieux, mais qui n'ont pas été poursuivis par les Tribunaux. La Commission, bien mieux inspirée, les envoie en observation pour un temps indéterminé, sur décision du tuteur après avis conforme du Conseil de famille et autorisation du Président du Tribunal. Au bout de cette observation, d'après les renseignements recueillis et les résultats de l'observation, on envoie le pupille dans une maison correctionnelle ou dans une colonie pénitentiaire. Cela est bien préférable au système du gouvernement. Ces enfants pourraient être envoyés dans un quartier spécial des écoles d'observation et de préservation dont nous parlions plus haut, après leur

création, et s'ils s'amendaient même, pourraient y être maintenus. Ce n'est que si leurs instincts mauvais persistaient, et suivant le degré de ceux-ci, qu'on les dirigerait sur les établissements pénitentiaires ou correctionnels. Les enfants envoyés par leur famille pourraient, dans les mêmes conditions, être placés dans les écoles de préservation, et non plus dans les prisons, et envoyés aussi suivant le résultat de l'observation dans les établissements correctionnels ou pénitenciers. Là, sous un régime sévère, ils retrouveraient les enfants envoyés par les tribunaux en vertu des articles 66 et 67; et l'on obtiendrait la séparation complète des enfants suivant leur degré de vice, et suivant qu'ils ont fait ou non connaissance avec la justice, connaissance toujours déprimante et endurcissante. Les administrations ne seraient plus forcées de déférer les enfants vicieux aux tribunaux correctionnels : le pouvoir civil, dans la personne du Président du tribunal, et par une ordonnance ne laissant pas de traces, interviendrait seul. Enfin, la correction doit être faite pour une longue durée : jusqu'à la majorité ou au moins jusqu'à 19 ans : nous disons 19 ans, car la meilleure école pour les insoumis est le régiment, avec sa forte discipline, ses sentiments d'honneur et de devoir, les chances d'héroïsme que comportent les guerres coloniales et autres : bien des insoumis ont

en eux l'étoffe et le courage d'un héros. Or les engagements sont reçus à 18 ans (1) ; mais si on ne les maintenait que jusqu'à cet âge dans les colonies pénitenciaires, il serait à craindre que les personnes qui s'intéressent à eux ne pussent user de leur influence pour les faire engager, puisque la date de leur sortie coïnciderait avec celle où ils peuvent s'engager et qu'ils échapperaient dès leur sortie à toute autorité, conseil ou influence sérieuse.

Ainsi donc nous croyons utile d'instituer pour les enfants difficiles ou vicieux trois catégories d'écoles différentes : les écoles d'observation et de préservation, pour les pupilles difficiles et les moins mauvais des vicieux ; les écoles pénitenciaires, ou plus exactement de réforme, pour les vicieux caractérisés et les enfants acquittés comme ayant agi sans discernement ; les écoles de correction, ce mot comportant à la fois une idée de châtiment et d'amélioration, pour les révoltés des écoles de réforme, et les enfants condamnés par les tribunaux pour plus de deux ans. Dans toutes les écoles, en dehors des envois des tribunaux, les parents ou les tuteurs, donc l'administration, pourraient envoyer l'enfant sur avis conforme du conseil de famille et autorisation du Tribunal civil, pour une

(1) L. 15 juillet 1889 ; art. 59.

durée qui ne pourrait être moindre d'un an, ni dépasser la majorité de l'enfant. La libération conditionnelle (1), sous révocation possible dans les mêmes formes que l'admission, serait possible, largement pratiquée dans les écoles, de la première catégorie, à titre exceptionnel dans les deux autres. Les écoles de préservation seules seraient à créer de toutes pièces: les écoles pénitenciaires ou de réforme, et les écoles de correction existent déjà: il conviendrait peut-être de refondre leurs statuts, leur organisation, leur contrôle, et aussi de développer leur création.

Quelles sont ces écoles dont dispose actuellement l'administration? Au nombre des écoles de correction où l'on envoie les révoltés des colonies pénitenciaires et les enfants condamnés à plus de deux ans d'emprisonnement, signalons les Ecoles d'Eysses et d'Aniane, l'une en Normandie, l'autre dans l'Hérault, toujours en fermentation et dans laquelle ont éclaté des révoltes graves; cela n'est pas étonnant, si l'on songe aux éléments vicieux qu'elles renferment, et aux révoltes qui éclatent dans des écoles telles que les Arts et Métiers, où

(1) La libération conditionnelle est déjà prescrite à titre d'épreuve par l'article 9 de la loi du 5 août 1850 et donne d'excellents résultats. Nous ne demandons que son extension.

cependant on n'a pas les mêmes ferments et dont les élèves sont considérés comme une élite.

Quant aux colonies pénitenciaires pour les garçons, et aux maisons pénitenciaires pour les filles, les unes sont établies et dirigées par l'initiative privée, sous l'autorisation de l'Etat d'ailleurs. De valeur très inégale, il en est de remarquables et dont les résultats sont très satisfaisants. Nous citerons, parmi ces dernières, Mettray pour les garçons, fondée en Touraine, en 1839, et qui comprend une maison paternelle pour enfants de famille, payant une pension assez élevée, et une colonie comprenant 500 enfants environ, occupés à travailler 600 hectares de bois, prairies, terres labourables et vignobles, et apprenant tous les métiers accessoires de l'agriculture : fabrication de sabots, charronnage, tonnellerie, etc. (1) ; Sainte-Foy, dans la Dordogne (2), et Cîteaux, également pour les garçons. Pour les filles, les établissements du Bon-Pasteur, dirigés par des religieuses, sont à peu près les seuls dont disposent les inspecteurs. Dirigés très inégalement, prêtant à des abus trop réels, tels que refus de visite du médecin des enfants assistés, trop célèbres ces derniers temps par des procès

(1) Au 31 décembre 1897, Mettray comptait 30 pupilles présents, le reste étant fourni par les tribunaux.

(2) Au 7 février 1898, 4 pupilles étaient à Sainte-Foy.

retentissants intentés par d'anciennes pensionnaires, ils n'en constituent pas moins une ressource précieuse, efficace même le plus souvent; et le seul grief sérieux que l'on ait contre eux est leur caractère d'établissements congréganistes : c'est une raison suffisante pour les faire mettre à l'index par des Conseils généraux et des publicistes plus soucieux des opinions de leurs électeurs ou lecteurs, vrais ou présumés que du vrai bien des pupilles dont ils ont charge d'âme.

Citons ensuite les colonies de la Loze (Cher), de Luc (Gard), La Couronne (Charente), Saint-Ylan (Côtes-du-Nord), Sainte-Anne-d'Auray, pour les garçons ; l'établissement de Darnetal à Rouen, l'institution des Diaconesses protestantes à Paris, pour les filles. Enfin, l'établissement de Brignais (Rhône) appartenant à la Société lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance,

Quelques départements, parmi les plus riches, ont pris l'initiative de créer des écoles de réforme. La Seine, tout d'abord, envoie ses filles, soit à l'école de réforme établie dans un quartier spécial de la Salpêtrière, soit à l'école d'Yzeure, dont nous avons déjà parlé. Les garçons sont dirigés, soit surtout sur l'école de Port-Hallan, en Belle-Isle-en-Mer, soit dans le dépôt de Moulins, soit dans les écoles professionnelles dont nous avons parlé plus haut, et à l'école Lepelletier de Saint-Far-

geau, à Montesson, qui reçoit exclusivement des enfants envoyés en vertu de l'article 66 du Code pénal.

Trois autres départements seulement ont suivi cet exemple : la Marne, avec son asile de l'Epine ; la Seine-Inférieure, avec ses écoles d'Aumale et de Melleville, qui, dit M. Th. Roussel « offrent encore aujourd'hui la meilleure et la mieux réussie des créations départementales ; » (1) la Gironde, enfin, avec sa colonie de Saint-Louis. Il est permis de trouver que les efforts des départements sont peu importants.

Que dire alors de l'Etat, dont, en dehors des Etablissements d'Eysses et d'Aniane, on ne peut guère citer que celui de Fresnes-le-Château ? Il est vrai qu'il a eu là une idée charmante et heureuse : il a confié la garde et l'éducation des pupilles mineurs de douze ans qui y sont reçus à des femmes exclusivement, à des religieuses. Comme le disait très bien un orateur à une des réunions de la Société générale des prisons de l'an dernier : « Dans toute la nature, la mère, la femme, est l'éducatrice née : tout ce qui nous vient de bon nous vient d'elle, » sentiments, qualités du cœur, culte même de l'honneur. Saluons cette initiative, et l'esprit de tolérance si rare souvent de l'Etat.

(1) Rapport Roussel, p. 171, n. I.

Sauf l'inertie des départements et de l'Etat, ces établissements paraissent devoir suffire au point de vue de la réforme et de la correction : ils ont l'avantage de laisser agir l'initiative privée, et de ne pas grever lourdement les finances publiques. Il resterait à en assurer le contrôle, à en régénérer la direction, et à faire impitoyablement la guerre aux moindres abus qui pourraient s'y montrer. On pourrait alors avoir en mains un instrument d'une utilité réelle et suffisante pour la régénération morale des « pommes pourries » du service des enfants assistés. L'Etat, enfin, devrait suppléer aux lacunes qui pourraient exister, et donner un modèle pour les établissements existants, par la création de quelques écoles modèles ; il y va de son intérêt moral et pécuniaire, car les enfants dont il ne s'occupera pas alors qu'il en est temps, se retrouveront à sa charge hommes faits, comme délinquants, criminels et prisonniers.

VI. — TUTELLE DES PUPILLES

Nous disons tutelle des pupilles. car, les enfants secourus restant chez leurs mères sont régis par le Droit commun. Mais il y avait lieu d'établir des règles spéciales pour les enfants qui passaient sous la garde et la domination de l'Assistance publique, et d'empêcher qu'une tutelle intempestive ne vînt entraver les agissements et la protection de l'Administration à leur égard.

Dès l'ancien Droit, étaient chargées de la tutelle des enfants les personnes qui devaient en prendre soin : c'est ainsi qu'en règle générale, les seigneurs hauts justiciers, et, à suite d'édits ou lettres patentes, les hospices de la Couche et de Saint-Antoine par leur commission, l'hôpital de Lyon par ses administrateurs, avaient la tutelle sur les enfants trouvés qu'ils recueillaient, ou quelques droits seulement, comme le droit de

succession reconnu sur les biens des pupilles à l'hospice du Saint-Esprit en Grève, par édit de juillet 1566

Après la Révolution, la tutelle fut donnée par la loi de frimaire an V au président de l'administration municipale du lieu où était situé l'hospice, avec les membres de cette administration comme conseil de famille; la loi du 28 pluviôse an VII, article 9, la fit passer aux sous-préfets, qui se firent suppléer par les commissions administratives des hospices, ainsi que le constatent les travaux préparatoires de la loi du 15 pluviôse an VIII (1). Cette loi, qui nous régit encore, s'applique aux seuls enfants assistés proprement dits; l'organisation de la tutelle des enfants moralement abandonnés est réglée par la loi du 24 juillet 1889, dans ses articles 10, 11, 17 et 20.

Nous allons d'abord examiner la tutelle qui régit les enfants assistés; nous signalerons ensuite les différences existant pour celle des enfants moralement abandonnés.

La loi du 15 pluviôse an XIII, dans son article 1^{er}, confie la tutelle des enfants admis dans les hospices, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, aux commissions adminis-

(1) V. Rocré : la législation civile de la France ; T. VII, p. 289 90,

tratives de ces maisons, lesquelles désigneront un de leurs membres pour exercer, le cas advenant, les fonctions de tuteur, et les autres formeront le conseil de famille. Les commissions administratives ont le double caractère de tuteur et de conseil de famille, car les articles 1^{er} de la loi de pluviôse, et 15 du décret de 1811 disent que les enfants sont sous la tutelle de ces commissions. Le membre chargé de cette tutelle en certains cas n'a pas de fonctions permanentes : il peut être renouvelé « le cas advenant », à chaque acte qu'il est nécessaire d'accomplir. Enfin cette tutelle a ceci de particulier qu'il n'y a pas de subrogé-tuteur : ce dernier personnage, en effet, dans la tutelle de droit commun, n'est là que pour représenter les intérêts de l'enfant quand ils sont opposés à ceux du tuteur : or l'on trouvera toujours un membre des commissions hospitalières n'ayant pas des intérêts contradictoires de ceux du pupille.

Si telle est, en droit, l'organisation de la tutelle, c'est ici le cas de répéter les paroles déjà citées de M. Brueyre, que « l'on connaît d'autant moins la marche du service des enfants assistés, qu'on en possède mieux les textes ». En effet, à suite de la loi de l'an XIII, et du décret de 1811, les administrations des hospices délèguèrent à un de leurs membres, ou répartirent entre eux la tutelle

de leurs pupilles : tuteurs de tant d'enfants, pris par ailleurs par leurs fonctions privées, ceux-ci ne purent connaître leurs pupilles, et ne s'en occupèrent plus en tous cas, après l'âge de cessation de la pension, c'est-à-dire douze ans, si ce n'est quand une maladie, une incartade quelconque les ramenaient à l'hospice et à la prison. Aussi ne savait-on ce que devenaient un grand nombre de pupilles, la grande majorité des filles se livrait à la prostitution, beaucoup d'enfants s'évadaient dont on continuait à payer la pension : c'était l'anarchie la plus grande. Une commission extra-parlementaire chercha à réagir par la création de comités cantonaux et départementaux de patronage. Le coup d'Etat de 1851 la balaya, et les abus continuèrent.

Le ministre de l'Intérieur alors, par sa circulaire du 30 avril 1856, ordonnait aux préfets d'user de leur influence pour rappeler les commissions à leurs devoirs, et de faire déléguer aux inspecteurs des enfants assistés une partie ou la totalité de la tutelle. C'était illégalement dépouiller de leurs droits les commissions.

A suite de la loi du 5 mai 1869, la circulaire du 3 août 1869, et celle du 31 juillet 1870, rappelant la concentration de la surveillance et des rouages du service aux mains des inspecteurs, devenus fonctionnaires de l'Etat, engageaient les préfets à

donner aux inspecteurs la direction du service; et à leur déléguer la tutelle des enfants. Dès lors, on va faire une distinction, dans les départements où les commissions se sont laissé dépouiller, et qui sont la grande majorité. A la tutelle légale, de la loi de l'an XIII, et qui ne va s'appliquer qu'aux actes d'autorisations graves relativement à la personne, et de décisions relativement aux biens des pupilles, va s'adjoindre la tutelle administrative, exercée par l'inspecteur, et se rapportant à des détails de la vie de l'enfant : mise en nourrice, placement, mise en apprentissage, et quelquefois aussi gestion de leur pécule. Cette dernière tutelle porte des fruits très bons, l'enfant est surveillé, suivi jusqu'à sa majorité, souvent même après. Il n'en est pas moins vrai que la pratique constitue une illégalité flagrante.

Aussi, l'on s'est préoccupé, comme en l'an XIII, de sanctionner par la loi la réalité. Déjà la loi de 1889 sur les enfants moralement abandonnés fait passer la tutelle, en cas de déchéance, soit à un tuteur nommé d'après les règles du droit commun, soit à l'Assistance publique, et en cas de dessaisissement, dans tous les cas à l'Assistance publique ; les associations charitables ou les particuliers, dans ce dernier cas, sont seulement investis de l'exercice, non de la jouissance de la tutelle. Mais, bien que l'article 11 dise que la

tutelle sera exercée conformément aux lois du 15 pluviose an XIII et du 10 janvier 1849, il renvoie à l'article 24 de la loi, où il est dit que, dans les départements, le représentant de l'Assistance publique est l'inspecteur départemental : c'est donc lui qui est chargé de la tutelle, le renvoi à la loi de l'an XIII ne portant que sur le mode d'exercice de la tutelle et les pouvoirs du tuteur. C'est donc là la reconnaissance légale de la pratique suivie.

Continuant cette voie, le projet de loi de 1892 décide dans son article 9 : « La protection et la tutelle prévues par la présente loi sont exercées dans le département de la Seine par le directeur de l'Assistance publique de Paris, dans le département du Rhône par le président élu du Conseil général des hospices de Lyon, et par le Préfet ou son délégué dans les autres départements. » L'article 10 ajoute : « Le tuteur est assisté d'un conseil de famille, qui se compose de la commission administrative des hospices du chef-lieu du département ; pour les départements de la Seine et du Rhône, d'une commission de neuf membres élue par le Conseil général et renouvelée par tiers tous les deux ans. » On a voulu laisser distinctes la surveillance exercée par l'inspecteur, et la tutelle exercée par le Préfet ; mais en fait, ce sera l'inspecteur qui sera délégué à la tutelle, comme plus à même de connaître les pupilles.

Le projet inaugure un régime spécial pour Lyon, et consacre le régime spécial de la Seine. C'est que, en effet, depuis la loi du 10 janvier 1849, le Directeur de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris, créée par cette loi, a de par l'article 3 la tutelle des enfants trouvés, abandonnés ou orphelins. Ce fonctionnaire a succédé à l'ancien Conseil général des hospices de Paris, et à sa commission exécutive, conseil de famille et tuteur des enfants assistés, et par là même il a la plénitude des droits du conseil, est seul tuteur et conseil de famille. Cependant la loi du 27 février 1880 a donné au conseil de surveillance qui l'assiste, le droit d'être obligatoirement consulté sur les aliénations de biens pupillaires de 500 francs et au-dessus : mais c'est là une exception, le conseil de surveillance, corps consultatif, n'ayant aucun des pouvoirs de décision qu'avait le Conseil général des hospices. Le Directeur de l'Assistance publique de la Seine a toujours maintenu ses prérogatives, et exerce sa tutelle par l'entremise des directeurs d'agence ; les inspecteurs de la Seine n'ont que des fonctions de surveillance. Cela, croyons-nous, est mieux.

Nous venons de voir à qui appartient la tutelle, voyons maintenant quelle est son étendue.

Au point de vue des personnes, d'abord, l'article 1^{er} de la loi de l'an XIII dispose que tous les en-

fants admis dans les hospices, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, sont sous la tutelle des commissions hospitalières. Le caractère d'admis dans les hospices exclut par là même les enfants secourus. La loi de 1889 a ajouté aux pupilles de l'Assistance une catégorie d'enfants non admis dans les hospices, ceux qui sont recueillis par des associations charitables ou des particuliers, et contre les parents desquels a été prononcé le dessaisissement.

Tous les enfants étant sous la tutelle de l'Assistance publique, il n'y a pas lieu de distinguer suivant qu'ils sont nés de père et de mère inconnus ; qu'ils sont naturels reconnus ou légitimes ; et que, dans ces deux derniers cas, ils ont ou non leurs père, mère ou ascendants. Dans tous les cas, la tutelle va à l'Assistance.

Bien autrement délicate est la question de savoir quelle est l'étendue de la tutelle relativement aux droits des commissions hospitalières. La question ne se pose pas pour les enfants nés de père et de mère inconnus ou naturels non reconnus, qui, n'ayant aucun lien légal avec personne, ne sont soumis à aucune puissance, et sur lesquels les commissions acquièrent tous les droits de tutelle et de puissance paternelle. Mais la question devient délicate et a été controversée pour les enfants qui ont encore leurs père et mère, et qui ont une filiation

légalement reconnue : leurs auteurs conservent-ils sur eux quelques droits, et lesquels ; ou la tutelle de l'Assistance prend-elle tous les droits qui appartenaient au père ? La question ne se pose pas non plus pour les enfants contre les parents desquels la déchéance a été prononcée, l'article 14 de la loi statuant que , « en cas de déchéance, les droits du père, et, à défaut du père, de la mère, quant au consentement au mariage, à la tutelle officieuse, à l'adoption et à l'émancipation, sont exercés par les mêmes personnes que si le père et la mère étaient décédés, sauf les cas où il aura été décidé autrement en vertu de la présente loi. » D'autre part, l'article 9 décide que, « en cas de déchéance de plein droit, encourue par le père, le ministère public ou les parents désignés à l'article 3 saisissent sans délai la juridiction compétente qui décide si, dans l'intérêt de l'enfant, la mère exercera les droits de la puissance paternelle tels qu'ils sont définis par le Code civil. » C'est donc le droit commun qui s'applique à ces enfants pour les droits de l'article 14 ; le tuteur ayant les pouvoirs ordinaires pour tous les autres. Ce n'est donc que pour les enfants assistés et pour les enfants contre les parents desquels le dessaisissement a été prononcé, que la discussion s'élève.

La tutelle des commissions hospitalières porte-t-elle sur les droits du tuteur seul et du conseil de

famille d'après le droit commun, ou sur les droits de puissance paternelle, sur tous les droits qui appartenaient au père et lui seraient enlevés par l'entrée de l'enfant à l'hospice ?

Certains, avec Locré, Demolombe, et la pratique administrative, disent que les commissions recueillaient tous les droits du tuteur et du père : l'abandon, disent-ils, a eu pour effet de rompre tout lien entre l'enfant et ses parents ; de plus, dit-on, Regnaud de St-Jean d'Angély, dans l'exposé des motifs disait avec raison : « Le gouvernement a donc dû s'occuper d'assurer le sort de ces enfants, de créer pour eux, à la place des parents qu'ils ne connaissent jamais ou qu'ils ont perdus, une paternité sociale qui exerçât tous les droits, toute la puissance de la paternité naturelle. »

Non, répondent les partisans de la solution restrictive ; les commissions n'ont que les droits de tutelle, non ceux de puissance paternelle. L'argument tiré des paroles de Regnaud de St-Jean d'Angély ne prouve rien, car il parle des enfants qui ont perdu et n'ont pas connu leurs parents donc des orphelins ou des trouvés, non de ceux dont nous nous occupons, disent-ils, et en cela ils ont raison. De plus, les articles 4 et 7 de la loi de Pluviôse an XIII donnent expressément aux commissions la jouissance des droits d'émancipation, et de jouissance légale : à quoi serviraient-ils sielles

les avaient déjà. Enfin, la loi de 1889 dans son article 7 exige un dessaisissement consenti par le père pour qu'il perde ses droits de puissance paternelle, ou un dessaisissement judiciaire, ou une déchéance : or rien de cela n'intervient quand il y a abandon à l'hospice : le père et la mère gardent dans ce cas la puissance paternelle, les droits tutélaires seuls passant aux commissions.

Ce raisonnement paraît très fort, mais ne nous convainc pas. Nous remarquons d'abord que les partisans de la solution restrictive, déniaut aux commissions, et avec raison dans leur théorie, le droit de consentement au mariage, leur donnent les droits de garde et de correction, comme corollaires de la puissance tutélaire qu'elles exercent : les droits de garde et de correction, deux des plus importants attributs de la puissance paternelle, et corollaires l'un de l'autre. Nous ne voyons pas comment cela découle de l'attribution de la tutelle aux commissions hospitalières. Les droits de garde et de correction sont, avec le droit de jouissance légale, les trois seuls droits que le législateur du Code civil range sous ce titre de la « puissance paternelle. » Or, si vous prétendez avoir pour le droit de jouissance un texte légal, qui d'ailleurs pour nous ne dit pas ce qu'on lui fait dire, quel texte avez-vous pour les deux autres ? Or, le Code civil transfère, par ses articles 372 et 373,

la puissance paternelle à la mère après le décès du père : de plus l'article 381 donne à la mère seule, même si elle a refusé la tutelle, le droit de correction sur ses enfants, comme elle a le droit de garde en vertu des articles 372, 373, 374, le domicile seul, simple relation civile, passant au tuteur. De même le père qui se trouve dans un des cas de l'article 427, et qui pourrait, pour extraordinaire que cela paraisse, refuser la tutelle de son fils, verra-t-il le droit de garde et de correction passer à un tuteur? C'est donc que la tutelle n'entraîne pas de plein droit en général, ni, par conséquent pour les commissions des hospices, le droit de garde et de correction, ni le droit de jouissance légale; que cela soit utile en fait, oui; et nous croyons que les commissions les ont, mais c'est parce que l'abandon enlève au père pour les conférer aux commissions les droits de puissance paternelle, avec ceux de tutelle. (1)

Qu'on ne nous parle pas du dessaisissement, car dans le cas qu'on cite, il s'agit de dessaisissement de la part d'un père qui « confie » à une association charitable ou à l'Assistance publique le droit de garde sur un enfant, ou quelques

(1) V. en sens contraire : R. Lagrange : *Les enfants assistés en France* (Paris : 1892) : p. 97, 98, 99 ; Milhaud, *Op. cit.*, p. 111, 112.

autres, retenant une partie de ses droits, mais en aucun cas ne voulant faire un abandon complet, une remise sans esprit de retour. Nous avons vu, en effet, que pour le dessaisissement sans intervention des parents, dont le silence vaut abandon, les droits de puissance paternelle passent intégralement à l'Assistance, et jamais pour partie.

Quant au raisonnement d'après lequel le droit d'émancipation serait attribué aux commissions en vertu de l'article 4 de la loi de l'an XIII, nous reconnaissons bien que c'est un droit de la puissance paternelle, puisqu'il passe à la mère après la mort du père, (1) à l'exclusion du tuteur; mais nous nions que ce soit en vertu d'un texte formel, et nous disons que c'est par la force même de la transmission de la puissance paternelle. L'article 4 était utile pour permettre aux commissions d'émanciper le pupille comme son père et sa mère, dans la plénitude du droit que ceux-ci avaient, c'est-à-dire par simple déclaration au juge de paix, et dès quinze ans; au lieu de 18 ans, et de la nécessité d'une déclaration du juge de paix.

(1) La grande distinction entre les droits de puissance paternelle et ceux de tutelle réside en ce que la mère seule, après la mort du père, même si elle n'est pas tutrice, a l'attribution des premiers, à l'exclusion du tuteur; les seconds seuls allant à celui-ci.

Quant à la jouissance légale, nous croyons qu'il fallait un texte pour la conférer aux commissions, au cas où le pupille aurait des biens; c'est qu'en effet, le droit de jouissance légale n'est accordé qu'aux père et mère en cette qualité et comme dédommagement des obligations de garde, éducation, entretien dont il ils sont tenus envers leurs enfants : c'est le seul droit de la puissance paternelle qui ne passe pas au tuteur ou aux ascendants. D'ailleurs, elle n'est pas conférée aux commissions comme droit de la puissance paternelle, mais à titre d'aliments seulement, tout ce qui dépasse les frais de nourriture et entretien devant être capitalisé. C'est si peu un attribut général de la puissance paternelle et tellement une prérogative des père et mère seuls que la loi de 1889 qui enlève celle-ci aux parents par déchéance ou dessaisissement ne donne pas ce droit à l'Assistance publique et ne permet que de réclamer des aliments. (1)

Les commissions ou les inspecteurs ont donc, de par l'abandon, le dessaisissement, ou la déchéance des parents, tous les droits de puissance paternelle et de tutelle sur leurs pupilles. L'enfant, avons-nous dit, est perdu pour sa famille. (2)

(1) V. article 12 et 21 : 4^e *in fine*.

(2) Le projet de loi de 1892, dans son article 11, est plus

Cela veut-il dire qu'aucun lien légal ne subsiste entre lui et ses parents? Nous ne le croyons pas, et ici nous nous rapprocherons des partisans de l'opinion restrictive, contre ceux de la première opinion. Nous disons que tous les liens qui dérivent de la filiation, de la consanguinité, de la parenté subsistent, et que l'enfant abandonné a avec ses auteurs des droits réciproques d'aliments, de succession, et que ceux-ci ont sur lui le droit de consentement au mariage, à l'exclusion de l'Assistance publique.

Nous sommes ici en contradiction avec les partisans du transfert de la puissance paternelle à l'Assistance; et si nous sommes d'accord avec ceux qui repoussent ce transfert, ce n'est pas pour la même raison qu'eux. Les uns et les autres, en effet, font rentrer le droit de consentement au mariage dans les droits de puissance paternelle, ce qui est une erreur; outre que le titre IX du livre I du Code civil ne le mentionne pas au nombre de ceux-ci, c'est un droit de famille, une magistrature domestique instituée non pas dans l'intérêt de l'enfant seul, comme tous les droits de puissance paternelle, même et surtout celui de

restrictif que la pratique actuelle, car il ne donne au tuteur et au Conseil de famille que les attributions que détermine le Code civil : les droits de puissance paternelle sont donc réservés.

correction, mais dans celui de la famille, si peu recommandables même que soient souvent ses membres. Ce qui le prouve d'ailleurs, c'est que si, comme nous l'avons dit, les droits de puissance paternelle vont après la mort des père et mère aux tuteurs, notre droit va aux ascendants, et que, si le père ou la mère peut enlever à ceux-ci la tutelle par le choix d'un tuteur testamentaire, ils n'en conserveront pas moins le droit de consentement comme chefs de la famille, représentants de son honneur et de ses intérêts ; cependant les droits de garde, correction, etc., iront au tuteur. Sans doute, il est regrettable que les parents conservent le droit de consentement au mariage, car ils peuvent en user contre l'intérêt de l'enfant, et on ne peut s'en passer ; il est regrettable que le législateur n'ait pas prévu le cas, et n'ait pas adopté une règle comme celle de l'article 17 *in fine*, de la loi du 24 juillet 1889, où il est dit que si le père qui a conservé ce droit en cas de dessaisissement volontaire de la puissance paternelle refuse le consentement au mariage, l'Assistance publique peut le faire citer devant le tribunal qui donne ou refuse le consentement requis. Sans doute, le législateur, pour les autres cas de la loi de 1889, sauf le cas de déchéance où le droit commun s'applique (1), a voulu consacrer la pratique courante

(1) V. article 14 : L. 24 juillet 1889.

de l'administration qui, faisant rentrer ce droit de consentement au mariage dans les droits de puissance paternelle, l'a donné aux tuteurs, commissions hospitalières ou inspecteurs. Mais nous croyons que c'est une erreur de droit d'après nos principes juridiques, et que, quelque regrettable que ce soit en fait, le droit de consentement au mariage reste au père.

D'ailleurs, les deux autres droits qui dérivent de la consanguinité appartiennent aux parents, non aux commissions hospitalières. Le droit de succession n'a été établi au profit des hospices que par l'article 8 de la loi du 15 Pluviose an XIII, et seulement si aucun héritier ne se présente. C'est une succession irrégulière, que la loi devait établir, et qui n'entame en rien les droits des parents.

Quant à l'obligation alimentaire, des preuves nombreuses nous sont fournies de sa survivance à suite de l'abandon. C'est d'abord l'article 9 de la loi de Pluviôse an XIII, qui dit que les héritiers ne pourront recueillir la succession de l'enfant décédé que s'ils remboursent à l'hospice les aliments fournis et les dépenses faites pour ledit enfant; c'est l'article 21 du Décret du 19 janvier 1811, qui subordonne le retrait de l'enfant par ses parents au paiement des dépenses faites pour lui, instituant ainsi au profit de l'hospice ce droit vraiment exorbitant de rétention de la per-

sonne même de l'enfant pour garantie du paiement d'une créance alimentaire; c'est l'article 12 de la loi du 24 juillet 1889 qui, en cas de déchéance, fait fixer par le tribunal le montant de la pension à fournir par les père, mère, et ascendants tenus de l'obligation, ou déclarer par lui qu'il n'y a pas lieu à pension pour cause d'indigence de ceux-ci: décision reproduite en cas de restitution de la puissance paternelle, par l'article 10, § 2; c'est enfin l'article 21 de la même loi reproduisant la même décision au cas de restitution de la puissance paternelle après dessaisissement.

Pour nous résumer, l'Assistance publique tuteur par les commissions hospitalières ou les inspecteurs, prend par le fait même de leur admission, sur tous les enfants qui entrent dans son service pour une durée indéterminée jusqu'à leur majorité, par l'hospice ou par dessaisissement, les droits de tutelle et de puissance paternelle qui appartenaient à leurs père et mère, sauf le droit d'autorisation de tutelle officieuse du vivant de ceux-ci (1), et sauf restrictions pour le droit de jouissance légale, et n'a sur les pupilles les droits de famille tels que consentement au mariage, succession, aliments, que s'il ne se trouve pas des personnes capables d'en avoir l'attribution selon les principes et les règles du Code civil.

(1 V. plus bas, p 279.

Comment l'Assistance publique va-t-elle mettre en jeu ses droits. Pour les droits sur la personne des pupilles, qui sont de puissance paternelle, ceux portant sur les biens sauf le droit de jouissance légale étant plus exclusivement droits de tutelle, nous avons vu les principaux : droits de garde, de correction, d'émancipation; nous n'y revenons pas.

Reste le droit de donner l'autorisation à l'engagement du pupille dans les ordres ou dans l'armée avant l'âge de vingt ans. L'engagement dans l'armée, facilité par le patronage de la société de protection des engagés volontaires, est un des débouchés les meilleurs, un des modes d'éducation et de réforme les plus recommandables pour les pupilles : aussi les inspecteurs cherchent-ils à pousser dans cette voie le plus de pupilles possible. Ce droit, comme celui de donner en général toutes les autorisations relatives à l'état du pupille, appartient aux commissions hospitalières ou à l'inspecteur, et dans le premier cas, est le plus souvent en pratique exercé par l'inspecteur.

Quant aux droits sur les biens, vrais droits de tutelle, il est ici absolument incontestable que l'administration tutrice les possède dans leur entier et à l'exclusion de tous autres (1). Pour

(1) Jugé que l'expropriation d'un immeuble de l'enfant

l'exercice des actions appartenant au pupille, même des actions relatives à ses biens ou à son état, la commission hospitalière ou l'inspecteur les exercent, les intentent ou y défendent, soit librement, soit après homologation du tribunal dans les règles du droit commun. Les commissions n'ont pas besoin, faisant acte de tutelle et non de gestion de biens d'hospice, de se faire autoriser par le conseil de préfecture ou le tribunal, comme la loi du 7 août 1851 l'exige quand elle s'occupe des intérêts de l'hospice.

Les biens mêmes des enfants assistés sont administrés, pour tous les actes de disposition, par la commission administrative jouant le rôle de conseil de famille. Quant à la gestion, il eût été contraire aux règles de notre comptabilité publique de remettre aux administrateurs-tuteurs un maniement de fonds : aussi la loi de pluviôse an XIII charge-t-elle le receveur de l'hospice de remplir à l'égard des biens du pupille les mêmes fonctions qu'à l'égard des biens de l'hospice. Le même article 5 décharge les administrateurs de toute hypothèque légale, celle-ci étant remplacée par un privilège sur le cautionnement du rece-

doit être poursuivie contre la commission, non contre le père encore vivant ; Le Puy : 20 juillet 1861 : D. 62, 3, 14.

veur (1). Les receveurs ont les mêmes pouvoirs pour l'exécution de la loi de 1889, bien que la tutelle soit remise à l'inspecteur : l'article 11 décide en effet que la tutelle sera exercée conformément à la loi de pluviôse. A Paris, la gestion des biens pupillaires appartient au receveur de l'Assistance publique (2).

Le receveur aura donc la perception des revenus et des salaires des pupilles, la charge des actes d'administration, de l'interruption des prescriptions, des poursuites contre les débiteurs, etc. Pour ce qui est de la perception des salaires, une difficulté se présente dans la pratique. Le placement du pupille est fait par l'inspecteur, qui passe le contrat avec le patron, contrat stipulant le taux des salaires, et de la réserve que le pupille placera. Si ce placement était fait par l'employé de l'hospice, comme dans quelques départements très rares, celui-ci et le receveur étant sous la dépendance commune de la commission, le receveur aurait connaissance du contrat, des salaires, et les percevrait. Mais l'inspecteur néglige souvent, ou volon-

(1) V. article 2102 : 7° C. civil.

(2) Le projet de loi de 1892, enlevant aux commissions hospitalières la tutelle pour la donner au préfet, devait donner, et donne la gestion au trésorier-payeur général. (Art. 13 du projet.)

tairement, ou involontairement, de communiquer ce contrat au receveur, et perçoit lui-même les salaires, retenant et plaçant lui-même les fonds de pécule. Or, il est contraire absolument aux règles de la comptabilité publique qu'il en soit ainsi ; les réclamations des inspecteurs des finances ont déterminé le ministre à écrire sa circulaire du 1^{er} septembre 1887, dans laquelle il annonçait son intention de réformer les abus. Quelques inspecteurs cependant, se conformant à la loi, donnent connaissance au receveur du contrat de placement, et mandat aux patrons de verser directement à l'hospice le fonds de réserve. Mais il est assez difficile de surveiller dans ce cas le versement régulier, et de le poursuivre en vertu d'un contrat passé par une partie — l'inspecteur — qui, légalement (1), n'avait pas le pouvoir de le signer. C'est là un des gros abus de la main-mise par les inspecteurs sur l'administration active, ou plutôt, de l'exercice de la tutelle par les commissions hospitalières.

L'article 6 de la loi de pluviôse an XIII décide que : « Les capitaux qui appartiendront ou écherront aux enfants admis dans les hospices, seront placés dans les Monts-de-Piété ; dans les commu-

(1) Pour les enfants assistés seulement, les moralement abandonnés au contraire étant sous sa direction.

nes où il n'y aura pas de Monts-de-Piété, ces capitaux seront placés à la caisse d'amortissement, pourvu que chaque somme ne soit pas au-dessous de cent cinquante francs ; auquel cas il en sera disposé selon que le règlera la commission administrative. » Cette disposition a été modifiée par la loi du 27 février 1880, sur l'aliénation des valeurs mobilières appartenant aux mineurs. De la combinaison des articles 1 et 6 *in fine* de cette loi, et de l'article 455 du Code civil, il résulte que le conseil de famille peut déterminer les sommes soumises à emploi, et les modes mêmes d'emploi. C'est donc actuellement à la commission hospitalière que revient le soin de tracer au receveur de l'hospice les règles à suivre pour le placement des capitaux. Depuis longtemps d'ailleurs, le placement au Mont-de-Piété a cessé, et la caisse d'amortissement n'existe plus. Les fonds pupillaires sont placés en rentes sur l'Etat et, surtout pour les sommes provenant des salaires, à la Caisse d'épargne, soit privée, soit plus souvent et plus justement postale. Ici encore, le projet de loi de 1892 consacre la pratique suivie.

Le receveur de l'hospice qui, pendant la minorité, a été chargé de la gestion des biens du pupille, doit, en cas d'émancipation ou de majorité, rendre ses comptes de tutelle au mineur assisté d'un curateur *ad hoc* nommé par la com-

mission. L'article 5 *in fine* de la loi de pluviôse le nomme en effet curateur de droit pendant la durée de l'émancipation. Ce compte de tutelle est rendu sans frais (1), et dispensé du timbre (2).

Nous avons déjà parlé du droit de jouissance de l'hospice sur les biens du pupille, posé par l'article 7 de la loi de l'an XIII ; ce droit s'exerce jusqu'à la sortie de l'enfant de l'hospice, c'est-à-dire jusqu'à sa sortie effective, par placement en apprentissage et cessation de pension, et non sa sortie de tutelle, sa sortie du service même (3). L'article 2, qui permet aux commissions de déférer la tutelle de l'enfant lors de sa sortie de l'hospice, employant la même expression que l'article 7, celle-ci doit avoir le même sens dans les deux articles, et l'article 2 l'entendant de la mise en apprentissage, l'article 7 doit l'entendre de même. D'ailleurs les revenus ne sont perçus qu'à titre d'indemnité, de créance alimentaire des frais faits pour le pupille : or, dès sa mise en apprentissage, l'hospice ne fournit plus d'aliments, ne fait plus de frais pour lui ; sa créance tombe donc. Même depuis la loi du 5 mai 1869 exonérant les hospices pour transporter les charges du service aux départe-

(1) Décision du ministre de l'intérieur du 18 mai 1824.

(2) Décision du ministre des finances du 3 avril 1888.

(3) V. en sens contraire Bordeaux, 11 mars 1840 : Dalloz Répertoire, Minorité, p. 243 ; note (S. 40, 2, 229).

tements, aux communes et à l'Etat, ce droit de jouissance s'exerce au profit des hospices. On dit que tant que la loi de l'an XIII n'est pas abrogée sur ce point, on ne peut donner ce droit de jouissance au département ni l'enlever à l'hospice. Qu'on ne puisse, sans un texte formel, le donner au département, cela pourrait paraître vrai pour la raison que nous avons tirée de son caractère de droit exclusivement attaché à la personne du père ou de la mère ; qu'on ne puisse l'enlever aux hospices, c'est tout autre chose ; l'article 7 ne le leur donne, ce droit exceptionnel, qu'à titre d'indemnité, donc jusqu'à concurrence seulement, des frais de nourriture et d'entretien des enfants : la cause cessante, la fourniture de cette nourriture et de cet entretien n'étant plus faite par les hospices, nous croyons très légal d'enlever aux hospices cette jouissance ; la solution actuelle nous paraît même, oserons-nous dire, complètement illégale, et s'attacher à l'interprétation erronée d'ailleurs, et judaïque, du texte de l'article 7 ; le silence formel de l'article 7 sur le bénéficiaire des revenus nous fait d'ailleurs trouver légale l'attribution au département de ces revenus, attribués comme pension alimentaire à celui qui a la charge des enfants : l'article ne dit rien d'autre, et laisse le soin de désigner le bénéficiaire d'après l'attribution des charges. Celles-ci étant au compte

des départements, depuis 1869, ce sont eux qui doivent avoir le bénéfice de la jouissance. Il est bien entendu que tout l'excédent des revenus sur les frais d'entretien et de nourriture devra être placé au profit des pupilles.

Autre est la dévolution de succession qui, d'après le texte de l'article 8, appartient formellement à l'hospice. C'est regrettable, celui-ci n'ayant aucune charge depuis 1869, mais la non-abrogation de l'article oblige à se décider en ce sens. L'hospice est héritier irrégulier, exclu par tous les héritiers autres que l'Etat (1), et par les légataires institués par l'enfant après sa majorité de seize ans (2). L'article 8 oblige l'hospice à se faire envoyer en possession, à la diligence du receveur et sur les conclusions du ministère public. Le législateur désireux de simplifier les frais en tout ce qui touche aux enfants assistés, nous paraît ne pas exiger les trois publications et affiches de l'article 770 du Code civil, l'article 8 étant muet à cet égard.

L'Administration peut-elle déléguer cette tutelle qu'elle exerce ainsi que nous venons de le voir? Nous ne le croyons pas : pas plus qu'un tuteur ordinaire, elle ne peut transmettre à d'autres, à plus forte raison aux nourriciers et patrons chez

(1) V. Demolombe, t. XIV, p. 246.

(2) V. 904, c. civ.

lesquels elle place l'enfant, les droits qu'elle a sur sa personne et ses biens. L'article 2 de la loi de pluviôse prévoit cependant un cas particulier où la délégation de la tutelle est autorisée : « Quand l'enfant sortira de l'hospice pour être placé comme ouvrier, serviteur ou apprenti dans un lieu éloigné de l'hospice où il avait été placé d'abord, la commission de cet hospice pourra, par un simple acte administratif, visé du préfet ou du sous-préfet, déférer la tutelle à la commission administrative de l'hospice du lieu le plus voisin de la résidence actuelle de l'enfant. » D'après ce texte, le placement en nourrice, même dans un autre département, ne permet pas la délégation : elle n'est autorisée qu'à partir de l'âge de la mise en apprentissage, c'est-à-dire treize ans, âge où l'enfant n'est plus à la charge du service et se suffit à lui-même par son travail.

Si la commission ne peut pas déléguer sa tutelle, elle peut cependant consentir à la tutelle officieuse. Le législateur veut créer à l'enfant une nouvelle famille, et il voit très favorablement la tutelle officieuse exercée à son égard. L'article 561 du Code civil reconnaît formellement le droit de donner l'autorisation aux commissions hospitalières; cependant, le texte disant non moins formellement : « si l'enfant n'a point de parents connus la tutelle officieuse pourra être exercée

« en obtenant le consentement des administrateurs de l'hospice », nous voyons-là un droit d'autorisation exclusivement attaché à la personne des père et mère vivants ou survivants, comme l'adoption; cela se comprend, car la tutelle officieuse devant aboutir à l'adoption, à un changement partiel de famille, à une *capitis diminutio*, les père et mère sont juges de la convenance qu'il y a à perdre leurs droits sur leur enfant. Bien que nous ayons admis que la puissance paternelle sur ces enfants abandonnés ou dont les parents ont été déchus ou dessaisis de cette puissance passe à l'administration, devant le texte formel de l'article 361, c'est à ces parents seuls s'ils sont vivants qu'appartient de donner leur consentement. C'est très regrettable, assurément, en pratique, et cela a des inconvénients énormes à l'égard de l'enfant; mais nous croyons illégale toute autre solution. Aussi le projet de loi de 1892, en disant que toute remise de l'enfant à d'autres qu'à ses parents, même quand il est confié en vue d'une adoption ultérieure, ne peut avoir lieu que sous réserve de la tutelle, donne implicitement à l'Administration tutrice le droit de consentir à cette remise, même pour la tutelle officieuse en vue de l'adoption. Nous désirerions cependant voir une abrogation plus formelle du texte de l'article 361 du Code civil.

La tutelle officieuse dont nous venons de nous occuper est, dans ses conditions, son exercice, ses effets, celle que prévoient les articles 361 à 370 du Code civil. Un autre mode de tutelle officieuse restreinte a été introduit dans la législation par l'article 13 de la loi du 24 juillet 1889. Antérieurement à cette loi, quand un enfant était poursuivi pour une infraction qui n'était que la faute des parents, le juge ne pouvait que rendre l'enfant à ses parents, ce qui était déplorable (1),

(1) Signalons à ce propos l'Œuvre du Patronage familial, fondée au commencement de l'année 1900, sous la présidence de M. Albanel, juge d'instruction. A la différence des Sociétés de Protection de l'enfance prévues par la loi de 1889, et qui s'appliquent aux enfants moralement abandonnés, enlevés à leurs familles, cette œuvre ne s'occupe que des enfants acquittés par les tribunaux et rendus à leur famille, c'est-à-dire à la rue, au vagabondage, au vice, si la tutelle officieuse ne s'exerce pas conformément à l'art. 13 de la loi de 1889. Elle exerce auprès des enfants de parents honnêtes, mais qui, travaillant au dehors, ne peuvent surveiller leurs enfants et ne veulent pas se dessaisir de la puissance paternelle, une tutelle morale : elle compte beaucoup sur les récompenses attribuées aux plus méritants de ses protégés, sur la recommandation du patron, de l'instituteur ou de ses Comités locaux, et sur les engagements volontaires à dix-huit ans. Le préfet de police, par sa lettre-circulaire du 25 décembre 1900, a appelé sur cette œuvre l'attention des commissaires de police de son ressort, les engageant à inviter les parents à s'adresser à elle pour la surveillance de leurs enfants.

ou l'envoyer en correction , ce qui n'était guère meilleur. Cependant, si une personne charitable se présentait au tribunal demandant à ce qu'on lui remît l'enfant, le tribunal ne pouvait en aucun cas le lui confier, malgré l'intérêt qu'il y aurait eu pour l'enfant. Aussi l'article 13 statue-t-il en ces termes : « Pendant l'instance en déchéance, toute personne peut s'adresser au tribunal par voie de requête, afin d'obtenir que l'enfant lui soit confié. — Elle doit déclarer qu'elle se soumet aux obligations du § 2 de l'article 364 du Code civil, au titre de la tutelle officieuse. — Si le tribunal, après avoir recueilli tous les renseignements et pris, s'il y a lieu, l'avis du Conseil de famille, accueille la demande, les dispositions des articles 365 et 370 du même Code sont applicables. — En cas de décès du tuteur officieux avant la majorité du pupille, le tribunal est appelé à statuer de nouveau, conformément aux articles 11 et 12 de la présente loi. » Cette tutelle officieuse n'est pas celle du Code civil, car la loi aurait renvoyé purement et simplement au chapitre II du titre VIII du livre I de ce Code ; le tuteur n'a que les droits et n'est soumis qu'aux obligations que l'article précité lui reconnaît parmi ceux du véritable tuteur officieux, droits et obligations des articles 364, § 2, 365-370 du Code civil, c'est-à-dire l'obligation de nourrir, élever le pupille, de le mettre en état

de gagner sa vie ; celle de lui rendre des comptes de tutelle ; les droits d'un tuteur sur les biens et la personne de l'enfant, sans qu'il puisse imputer les dépenses de celui-ci sur ses revenus. Mais les conditions d'âge réciproque du tuteur et de l'enfant (1) ne sont pas exigées, le tuteur officieux de la loi de 1889 ne pourra adopter l'enfant qu'à sa majorité, non par testament (2), sa succession ne sera pas tenue d'aliments envers l'enfant jusqu'à la majorité de celui-ci (3) ; il ne devra pas, à défaut d'adoption, d'indemnité au pupille (4). Toutes ces dispenses sont faites pour faciliter ce mode de tutelle officieuse ; malgré cela, la justice n'a pas, à notre connaissance, été encore appelée à la déférer.

Mais cette tutelle officieuse, réduite aux droits de garde et d'éducation sur la personne, d'administration sur les biens du pupille, est-elle spéciale aux enfants dont les parents sont déchus de la puissance paternelle, ou la possibilité de la prononcer existe-t-elle à l'égard de tous les pupilles de l'Assistance. Le dernier paragraphe de l'article 13 précité statue : « Lorsque l'enfant aura

(1) V. articles 361, 362, 363 du Code civil.

(2) V. Art. 366 C. civ.

(3) V. art. 367 C. civ.

(4) 369 C. civ.

été placé par les Commissions hospitalières ou par le Directeur de l'Assistance publique de Paris, chez un particulier, ce dernier peut, après trois ans, s'adresser au tribunal et demander que l'enfant lui demeure confié dans les conditions prévues aux dispositions qui précèdent. » Nous croyons que cela s'entend des enfants assistés aussi bien que des moralement abandonnés, et voici pourquoi.

D'abord, les moralement abandonnés de la loi de 1889 ne sont pas placés par les Commissions hospitalières, mais par l'inspecteur ; on dira : il n'est pas nommé ; nous croyons que c'est une simple omission. En effet, le législateur, dans l'article 11, vient de renvoyer à l'article 24 qui indique les inspecteurs comme représentants de l'Assistance publique, le renvoi à la loi de Pluviôse an XIII ne se rapportant, dans sa pensée, qu'à l'exercice de la tutelle, nous l'avons vu plus haut. Si donc il nomme ici les Commissions hospitalières, c'est donc qu'il a voulu étendre le bénéfice de l'article 13 aux enfants placés par elle, aux enfants assistés.

De plus, l'exposé des motifs du projet de loi de 1881, qui a donné naissance à la loi de 1889, dit dans le passage relatif à notre article : « Le nombre des enfants assistés est considérable, surtout si on compte parmi eux, non seulement

les enfants assistés administrativement, mais encore tous ceux qui, sous le titre d'orphelins, sont recueillis par les établissements privés. . . . Le patronage prévu par l'article 13, § 1 du projet pourra, en se développant, avoir pour les enfants et pour l'Assistance publique de précieux résultats. — Le contrôle des tribunaux sera la garantie que des pensées de spéculation ne pourront se dissimuler sous les apparences de la bienfaisance. — Cette disposition a été complétée sur un point spécial. Ainsi qu'on l'a dit déjà, les placements faits par les Administrations d'assistance sont en général temporaires. Il sera utile souvent de cimenter les liens nouveaux qui se seront formés, et d'encourager ceux qui recueillent les enfants, en leur permettant de rendre définitif le patronage temporaire qu'ils ont accepté. Après trois ans, le placement administratif pourra se transformer, et l'enfant, par la tutelle officielle spéciale, entrera définitivement dans la famille qui l'a reçu. » Bien que nous reconnaissons avec l'honorable rapporteur de la loi au Sénat que le projet visait surtout les enfants contre les parents desquels la déchéance de la puissance paternelle était nécessaire, nous croyons que les termes de l'exposé des motifs, et le texte de la disposition légale que nous avons citée sont assez formels et extensifs pour permettre aux nourriciers et patrons

des enfants assistés d'user devant les tribunaux du droit que l'article 13 leur reconnaît, et de suppléer par là, en très grande partie, au défaut de capacité des Commissions hospitalières pour l'autorisation à la tutelle officieuse. Nous aimerions voir se généraliser cette pratique, et se trancher la question juridique qu'elle soulève.

Comment cesse cette tutelle de l'administration? Elle cesse d'abord par la restitution aux parents de l'enfant et des droits qu'ils avaient sur lui. Cette restitution se fait de la même manière que l'admission, ce qui nous amène à distinguer suivant qu'il s'agit d'enfants assistés ou d'enfants dont les parents avaient été déchus ou dessaisis de la puissance paternelle.

En ce qui concerne les enfants assistés, la restitution de l'enfant se fait, comme son admission, d'une façon absolument administrative. Les parents, après justification indispensable de leur identité, obtiennent la remise de l'enfant, sauf l'obligation que l'article 21 du Décret de 1811 leur impose de rembourser à titre de dette alimentaire les frais faits pour lui. Cette obligation de remboursement peut être supprimée s'ils justifient de leur indigence (1), ou si le Conseil de famille les y autorise (2). Par la restitution même

(1) V. article 21 ; Décr. 19 Janvier 1811.

(2) V. circulaire du 18 Février 1823.

de l'enfant sont rendus aux parents tous les droits de tutelle ou de puissance paternelle dont ils avaient été dépouillés par l'abandon.

L'administration peut et doit contester devant les tribunaux la qualité légale de père et mère naturels ou légitimes qu'invoquent les parents ; elle doit s'efforcer de faire constituer aux enfants une filiation légale par légitimation ou reconnaissance. Elle doit enfin être tenue pour responsable envers l'enfant resté à l'hospice si, par sa faute, il y a eu erreur sur la personne de l'enfant qu'elle a rendu.

Quand l'enfant est assez grand, il est toujours consulté, et souvent, ayant déjà lié des relations d'affection et de dévouement avec ses nourriciers, on l'a vu refuser de rentrer dans sa famille naturelle où il aurait pu avoir une position plus brillante, jugeant tardive la marque d'affection dont témoignaient ses parents. Bien entendu, l'Assistance ne rend l'enfant que s'il y a avantage physique ou moral pour lui, et s'il ne court pas de danger dans son corps ou sa moralité dans sa famille. C'est ainsi que, en 1897, sur 1,040 enfants réclamés à Paris, 728 seulement ont été rendus.

Quant à la restitution à suite de déchéance ou de dessaisissement de la puissance paternelle, elle se fait toujours devant les tribunaux, et non par simple acte administratif. La loi de 1889 a eu en effet

pour but de préserver contre toute réclamation des parents, les associations qui auraient recueilli un enfant délaissé. En cas de déchéance, la demande introduite devant le tribunal du domicile du tuteur, comme étant celui de l'enfant, ne peut l'être que trois ans après que le jugement qui a prononcé la déchéance est devenu irrévocable, et seulement après réhabilitation du condamné, s'il y a eu condamnation. Si la demande est rejetée, elle ne peut être réintroduite que trois ans plus tard : on a voulu par là éviter de troubler par des demandes répétées et intempestives, la situation et l'amélioration de l'enfant. Les mêmes règles s'appliquent pour le cas de dessaisissement, sauf pour le délai entre le jugement de dessaisissement, et la demande, qui n'est pas applicable. Le tribunal peut, ou rendre l'enfant, ou le laisser aux personnes qui en ont la charge ; ou bien, rejetant la demande en restitution, prononcer la déchéance de la puissance paternelle contre le demandeur. En cas de remise de l'enfant, il fixe l'indemnité due à ceux qui en ont eu la charge, sauf indigence des parents (1).

Nous avons vu plus haut que l'Assistance publique tutrice pouvait consentir à l'émancipation de ses pupilles. L'émancipation est un acte qui met fin à la tutelle.

(1). V. articles 15, 16, 21 de la loi du 24 juillet 1889,

Le mariage émancipant le mineur de droit, la tutelle de l'Administration cessera sur les pupilles qui se marieront. Des dots, dans ce cas, sont attribuées aux enfants, pour faciliter leur établissement, soit par les départements eux-mêmes, comme la Seine, la Gironde, le Puy-de-Dôme, les Deux-Sèvres, la Nièvre, les départements de Constantine et d'Oran, etc. ; soit par les legs ou dons de personnes charitables, parmi lesquelles nous avons déjà cité le nom de l'ingénieur Giffard ; soit par les nourriciers eux-mêmes, qui donnent par là une preuve d'affection peu commune aux pupilles dont ils ont pris soin. Le projet de loi de 1892, dans son article 21, en maintenant au profit du service départemental des enfants assistés le droit de succession sur les biens des pupilles, affecte les revenus de ces héritages à l'allocation de dots de mariage aux pupilles désignés par le conseil général, sur la proposition du tuteur et l'avis du conseil.

La tutelle cesse aussi par suite de l'engagement militaire du pupille, et par suite de son évasion. L'évasion se produit souvent à l'instigation de la famille qui a découvert le lieu de placement, quelquefois par suite du retour des instincts de vagabondage que les enfants avaient avant leur admission. Dans ce cas, une circulaire du garde des sceaux du 6 avril 1893 recommande aux parquets d'aviser le préfet toutes les fois que sont

traduits en justice des pupilles de l'Assistance. L'Administration peut alors, ou les réclamer pour leur éviter une condamnation, ou renseigner l'autorité judiciaire sur leurs antécédents, ou demander à les recueillir à l'expiration de leur peine.

La tutelle cesse également par le décès du pupille et dans ce cas la famille qui l'a demandé peut être informée de ce décès.

Enfin, elle cesse de plein droit par la majorité de vingt et un ans du pupille ; dans ce cas le receveur de l'hospice lui doit des comptes de tutelle.

VII. — ADMINISTRATION, SURVEILLANCE ET INSPECTION

Nous avons vu que, en vertu de l'article 46 de la loi du 10 août 1871, le conseil général statue par délibération définitive sur le service des enfants assistés. Il a donc seule compétence pour fixer le mode d'admission des enfants assistés, la quotité et les conditions des secours temporaires, la quotité des pensions des pupilles de l'Assistance. En vertu des lois du 16 septembre 1871, et 19 mars 1875, le Conseil général de la Seine a les mêmes pouvoirs.

L'administration active, l'exécution des délibérations du Conseil général, appartient dans les départements, au préfet, qui a sous ses ordres un inspecteur départemental ; dans la Seine, au directeur de l'Assistance publique, institué par la loi du 10 janvier 1849, article 5, et comme repréⁿ-

tant du préfet de la Seine ; ce fonctionnaire a sous ses ordres, pour la gestion administrative, un bureau de l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris, et des directeurs des agences de province.

C'est le préfet en province, le directeur de l'Assistance publique à Paris qui soumettent au conseil général le budget de l'Assistance avec celui du département, et ordonnancent les dépenses.

La même gestion administrative est exercée en province, soit séparément par les bureaux de la préfecture, ou par l'inspecteur, soit par la collaboration des bureaux et de l'inspecteur. Cette collaboration est bonne ou mauvaise suivant que les rapports sont cordiaux ou non entre l'inspecteur et les bureaux, et en raison directe de ces relations. En cas de non-entente, l'inspecteur, non qualifié pour adresser au préfet des rappels, ennuyé par les tracasseries intempestives des bureaux, ne pouvant que se donner le rôle peu sympathique de dénonciateur s'il se plaint au préfet, a sur le service une action nulle, et, accablé de besoin de bureau, est bien forcé de négliger sa vraie fonction d'inspection.

Dans les départements où l'administration est confiée aux bureaux, on trouve une complication extrême d'écritures, toute décision exige un envoi

de lettres à un chef de division, lequel les communique à l'inspecteur ; celui-ci prépare les minutes des réponses, qui sont soumises à la signature du préfet. Il en résulte deux transmissions, une rédaction, une copie de plus que si l'affaire était traitée directement par l'inspecteur seul. Ce dernier mode est de tous points supérieur en effet : il rend efficace la responsabilité de l'inspecteur et permanents ses rapports avec les pupilles (1).

Il n'en est pas moins vrai que la gestion administrative confiée à l'inspecteur, absorbe en travail de bureau : rédaction de décisions, préparations de documents statistiques et autres, le plus clair de son temps et de ses forces, et qu'il en reste bien peu pour sa vraie fonction : l'inspection du service et des enfants. Aussi quelques départements ont-ils donné à l'inspecteur des commis d'inspection qui font pour lui le travail de bureau, et le projet de loi de 1892, dans son article 33, consacre-t-il la création de ces agents.

C'est qu'en effet, la vraie fonction de l'inspecteur, celle pour laquelle il a été créé, est l'inspection. Les enfants doivent être surveillés dans leurs placements ; on doit s'assurer de ce qu'ils deviennent, de leur santé morale et physique, de leur

(1) V. Monod : Rapport 1898 : p. 131 et s.

bien-être, veiller sur les nourriciers ou patrons pour les punir par retrait d'enfant ou suspension de paiement de la pension s'ils négligent le pupille.

Le décret de 1811 avait déjà décidé, dans son article 14, que les commissions devaient faire visiter l'enfant au moins deux fois par an, soit par un commissaire spécial, soit par les médecins et chirurgiens des épidémies. Outre que les visites étaient trop espacées, le service prévu ne porta aucun fruit, car il ne fut pas assuré : aussi la loi de finances du 25 mars 1817, mit un certain nombre de centimes additionnels à la disposition des départements, pour être employés à des dépenses spécifiées, au nombre desquelles étaient celles du service extérieur des enfants trouvés et abandonnés. Le gouvernement en conclut que les dépenses d'inspection étaient à la charge des départements, et des circulaires invitèrent les préfets à désigner des inspecteurs des enfants assistés, rétribués sur les fonds départementaux.

De 1825 à 1830, beaucoup de postes furent créés. Après un temps d'arrêt en 1830, pour des raisons d'économie, le gouvernement revint à la charge. Par de nombreuses circulaires, dont notamment celle, déjà citée, du 30 avril 1856, qui donnait aux inspecteurs la charge de la tutelle, en concours avec les commissions hospitalières, le gouvernement suscita de nouvelles créations

d'inspecteurs départementaux, si bien qu'en 1869, presque tous les départements étaient pourvus d'un corps d'inspection.

C'est alors qu'intervint la loi du 5 mai 1869 ; elle eut deux buts : déchargeant les hospices de toutes dépenses relatives au service des enfants assistés, elle chargea les départements des dépenses extérieures et intérieures, sauf contingent de l'Etat et des communes, et elle centralisa et fortifia le service d'inspection en le concentrant entre les mains de l'Etat, seul chargé des dépenses y afférentes. Elle fit donc des inspecteurs de véritables agents de l'Etat, placés sous l'autorité des préfets.

Ils sont toujours chargés des fonctions d'inspection ; mais ils ont tellement de fonctions accessoires, administratives ou autres, que leur fonction principale d'inspection en devient secondaire. Chargés du choix des nourrices, des propositions d'admission aux secours temporaires, du placement des enfants, de la recherche de leur domicile de secours et de leur rapatriement, de la centralisation de tous documents relatifs à la protection des enfants du premier âge instituée par la loi du 23 décembre 1874, et de la rédaction de rapports annuels sur l'application de cette loi dans le département (1), représentants de l'Assistance

(1) V. D. du 27 février 1877, art. 46.

publique en ce qui concerne l'exécution de la loi du 24 juillet 1889, et chargés de la préparation de toutes les décisions du service des enfants assistés comment peuvent-ils trouver le temps de faire leurs tournées et d'exercer leur surveillance sur le service. En fait, ils ne font que deux tournées par an, et leurs auxiliaires, les sous-inspecteurs, n'en font guère plus. Il est urgent ou de les débarrasser du travail de bureau qu'il font, ou de leur adjoindre des commis d'inspection en nombre suffisant.

Le règlement du 31 juillet 1870 fixait le mode de leur recrutement, leur cadre, leurs émoluments. Refondu par le décret du 8 mars 1887, le corps des inspecteurs a actuellement plus de compétence professionnelle qu'auparavant.

Le cadre des inspecteurs, comme celui des sous-inspecteurs, comprend quatre classes. L'avancement d'une classe à l'autre ne peut avoir lieu qu'après trois ans pour les inspecteurs, deux ans pour les sous-inspecteurs, d'exercice dans la même classe. Leurs émoluments sont pour les inspecteurs de 5,000, 4,500, 4,000, 3,500 francs, pour les sous-inspecteurs de 3,000, 2,800, 2,600, 2,000 francs. Ils reçoivent en outre des indemnités pour frais de tournées justifiées. Dans le département de la Seine, des sous-inspectrices sont adjointes aux

inspecteurs ; dans les départements où il y a deux places de sous-inspecteurs, l'une d'elles est confiée à une sous-inspectrice.

Les inspecteurs sont pris par le ministre de l'Intérieur, qui les nomme, les déplace et les révoque, parmi les sous-inspecteurs ayant six ans d'exercice, parmi les médecins et pharmaciens établis depuis cinq ans ; parmi les inspecteurs de l'enseignement primaire, ou parmi les rédacteurs du ministère de l'Intérieur, les chefs de division de préfecture, les secrétaires des sous-préfectures, mairies, et hospices des villes ayant 30,000 habitants ; ils doivent avoir plus de trente-cinq ans et moins de quarante-cinq, cette dernière condition d'âge étant toutefois supprimée pour les sous-inspecteurs, qui ont droit au tiers des places. — Les sous-inspecteurs sont choisis parmi les employés de préfectures, sous-préfectures ou mairies, les secrétaires, ou économes des établissements de bienfaisance dans les villes de plus de 20,000 âmes ; et parmi les instituteurs publics. Ils doivent avoir vingt-cinq ans au moins quarante-cinq au plus. Les sous-inspectrices sont choisies parmi les institutrices et directrices des écoles maternelles ayant au moins huit ans d'exercice.

Chaque département à un inspecteur, et un ou deux sous-inspecteurs ; la Seine à six inspecteurs

deux inspectrices. Les inspecteurs de la Seine sont pris parmi les inspecteurs des autres départements, parmi les docteurs ayant dix ans d'exercice, parmi les chefs de bureau du ministère de l'Intérieur, de la préfecture de la Seine, de l'Assistance publique, ou parmi les instituteurs primaires.

L'inspecteur adresse au préfet un rapport au sujet de chaque tournée faite, et rédige un rapport annuel général sur le service du département, rapport qui est, par les soins du Préfet, transmis au Ministre. Ce rapport est divisé en deux parties : la première, relative aux enfants de moins de douze ans, s'occupe de la mortalité et de ses causes, de la statistique des crimes contre l'enfance : exposition, avortements, infanticides. La seconde, relative aux mineurs de douze à vingt et un ans, s'occupe des statistiques de placement, des conditions de salaires stipulés dans les contrats de mise en apprentissage, des pécules des pupilles, du nombre des élèves engagés ou ayant tiré au sort, des décisions à leur égard prises par le conseil de révision.

Nous avons vu toute l'insuffisance de cette surveillance. Comment y remédie-t-on ? La circulaire du 1^{er} avril 1861 institue, et les circulaires du 2 novembre 1862 et du 3 août 1869 réglementent des « comités de patronage chargés dans les centres de placement, de surveiller les pupilles de

l'Assistance, et de renseigner le préfet sur leur situation. » Ils sont composés du maire, du curé ou desservant, de l'instituteur et de l'institutrice, membres de droit, et de deux notables de l'un ou de l'autre sexe. Les membres doivent visiter fréquemment les enfants, communiquer à la commission hospitalière, au préfet et à l'inspecteur suivant les cas, tout ce qui importe au bien des pupilles. Leur influence est surtout grande après la treizième année, les patrons ne touchant aucun subside départemental peuvent ou exploiter l'enfant ou le laisser sans aucune connaissance utile du métier, et par là incapable de gagner sa vie plus tard.

En fait, ces comités de patronage ont à peu près cessé d'exister. En 1894, le Conseil général de l'Allier essaya de les réorganiser. Plus heureux que lui, celui de la Seine, la même année, organisa deux de ces comités dans une agence du Nord et une du Centre. Le nombre des adhésions de personnes de bonne volonté qui consentirent à exercer sur les enfants une surveillance permanente fut assez grand pour encourager le département de la Seine à étendre la mesure : aujourd'hui toutes les agences ont leur comité de patronage.

La tentative de création de ces comités a donc échoué. Est-ce un bien ou un mal ? M. de Gérando (1), en 1839, les approuvait haute-

(1) V. Gérando : De la Bienfaisance publique, t. II, p. 128.

ment. M. Monod, dans son rapport déjà cité (1), les condamne pour des raisons assez fortes. Il fait remarquer qu'en 1839, le corps de l'inspection n'existait pas, ni les appuis qu'il trouve actuellement auprès des personnages officiels de chaque commune ; que cette inspection libre, sans responsabilité, trop souvent brouillonne et dénuée de tact, empièterait sur l'inspection officielle, serait une source de tracaspour les nourriciers, et signalerait fâcheusement au pupille sa situation, par là retarderait son assimilation à sa nouvelle famille.

C'est que l'inspection trouve des auxiliaires précieux et officiels dans chaque commune. Le maire, d'abord, est chargé de la surveillance sur les pupilles habitant sa commune, par la loi du 28 juin 1793, le décret du 30 ventôse an V, les circulaires des 18 juillet 1811 et 8 février 1823, C'est lui qui délivre aux nourrices, nourriciers ou patrons les certificats qu'on exige d'eux ; il inscrit sur un registre spécial les enfants assistés placés dans sa commune, et veille à leur assiduité scolaire ; c'est lui qui vise les états mensuels ou trimestriels fournis à l'assistance par les instituteurs ou institutrices ; c'est lui qui délivre chaque trimestre les certificats de vie des pupilles néces-

(1) V. Monod : op. cit., p. 119.

saires à la liquidation des pensions; c'est lui qui doit veiller à ce que les décès des enfants assistés soient déclarés immédiatement, et qui transmet au préfet une copie de l'acte mortuaire; c'est lui encore qui informe le préfet des décès des nourriciers ou patrons et prend d'urgence les mesures nécessitées par l'intérêt de l'enfant. Enfin, il fournit tant à l'inspecteur qu'au préfet, verbalement ou par correspondance, tous les renseignements qu'il possède sur les pupilles, il signale toutes les circonstances qui justifieraient des déplacements, il veille à ce que l'enfant ne quitte pas la commune sans l'assistance de l'administration, et s'il n'a pu empêcher le départ, consigne sur son registre tous les renseignements qu'il a pu se procurer sur la nouvelle résidence de l'enfant. Par ses fonctions d'officier de l'état-civil, par ses renseignements, par les certificats qu'il a seul qualité pour délivrer, il serait un auxiliaire précieux de l'inspection, et aurait une grande influence sur le service.

Malheureusement, les maires sont élus par le corps des électeurs politiques, et tout certificat, toute légalisation refusés peuvent coûter une voix, souvent plusieurs, peuvent coûter la réélection. Aors, le maire légalise, délivre le certificat, ne donne pas le renseignement mauvais, de peur d'indiscrétion, bien mieux, recommande le nourricier indigne : qu'en résulte-t-il ? Que c'est le pupille qui en

souffre, dans sa santé ou sa moralité. Sans doute, dans bien des cas, le maire sera convenu avec l'inspecteur d'un signe, d'un mot, indiquant que le certificat délivré doit être considéré comme mauvais (1). Mais alors c'est auprès de l'Inspecteur que l'on va agir. Des conseillers généraux, des députés mêmes interviennent en faveur d'électeurs influents : la femme de l'un de ces derniers a donné d'une fourche à travers le corps d'un pupille, et l'inspecteur n'ose pas la poursuivre dès qu'intervient le conseiller général ; l'autre, médecin, compte les honoraires de visites qu'il n'a pas faites : il sera révoqué ? non pas : un député l'appuie. Or, avec nos mœurs politiques, la poursuite, la demande de révocation entraîneraient intervention auprès du préfet ou du ministre, peut-être même interpellation aux Chambres, en tout cas révocation de l'inspecteur. C'est la faute de l'inspecteur, dira-t-on, qui devrait faire son devoir quand même ? Mais combien de gens seraient capables de risquer leur situation alors qu'il est si facile de déplacer simplement l'enfant et de fermer les yeux sur la concussion du médecin. D'ailleurs, le devoir fait, la révocation ou

(1). V. sur tout cela les rapports des inspecteurs départementaux dans le fascicule 48 des Act. du C. g. As. p déjà cité, et citations dans Monod op. cit. : p. 113 et 114.

le déplacement suivrait, le préfet et les ministres trouvant gênants ces fonctionnaires qui leur font adresser des récriminations par des hommes du vote desquels ils dépendent. Un nouvel inspecteur serait nommé qu'on aurait soin de choisir bien pensant, et qui s'empresserait de réparer les errements de son prédécesseur. La vérité, c'est que tant qu'on n'aura pas modifié nos mœurs politiques, il y aura des personnages qui ne se feront pas scrupule de sacrifier même des vies humaines, d'autant plus respectables qu'elles sont plus faibles et sans défense, à leur mandat électoral.

En dehors des maires, l'inspection trouve des auxiliaires auprès des ministres des différents cultes ; auprès des instituteurs : ceux-ci doivent fournir, nous l'avons vu, au préfet un état mensuel des absences des pupilles au cours du mois écoulé ; en outre, voyant les enfants chaque jour, ils sont en relations constantes avec lui, l'interrogent sur sa santé, son bien-être, son bonheur, et sont à même de fournir aux inspecteurs, soit lors de leurs tournées, soit en dehors des tournées, de renseignements précieux. Ils constituent les auxiliaires les plus utiles et les plus éclairés, dans les petites communes, pour le service de l'inspection ; et remplissent ces devoirs volontaires avec un tact et un dévouement dignes d'éloges.

Les médecins des enfants assistés sont aussi à

même de fournir de précieux renseignements. Appelés auprès d'un enfant dans un village de placements, ils ont l'occasion de voir, avec la situation du malade auprès duquel ils sont appelés, celle des autres pupilles placés dans le même endroit. Par là ils font en quelque sorte des tournées supplémentaires de celles du personnel de l'inspection et complètent heureusement ce service.

Enfin, il est d'autres auxiliaires de l'inspection, auxiliaires absolument officieux, mais non pas moins sévères et moins zélés que les agents officiels : nous voulons parler des voisins. Dans les campagnes, dans les hameaux ou villages, voire même de ferme à ferme, tout le monde se connaît, s'épie dans la région. Jalousie de voir attribuer à un voisin la garde d'un pupille qu'on a vainement désirée, ou jalousie absolument personnelle et étrangère au pupille, dissentiments ou haines politiques ou religieuses, ou brouille de famille ou d'intérêts, autant de causes pour surveiller avec âpreté le nourricier du pupille, pour dénoncer par lettre anonyme sa moindre taloche, le plus léger soupçon que celui-ci manque de bien-être, de propreté, de soins, de nourriture. Souvent les accusations, les dénonciations sont mal fondées, la jalousie a porté à faux, ou le bon cœur s'est ému trop vite : elles n'en ont pas moins amené une enquête

et elles provoquent quelquefois des mesures qu'on n'aurait pas prises contre des nourriciers dont les agissements auraient toujours été cachés par les personnages officiels, préoccupés toujours de questions politiques. Réhabilitons aux yeux du public l'esprit si étroit de voisinage de la campagne et des villages, puisqu'il permet quelquefois le bien d'un malheureux abandonné.

VIII. — REGIME FINANCIER

Nous avons vu que sous l'ancien régime, il était pourvu aux frais du service des trouvés par la contribution des seigneurs justiciers, les revenus des hospices particuliers aux enfants, et des subventions royales.

Nous avons dit également que, à la suite de la suppression des justices seigneuriales, le Décret du 29 novembre 1790 transféra la charge de l'entretien des enfants trouvés à l'Etat. Ces dépenses restèrent dépenses nationales jusqu'au Décret du 19 janvier 1811.

Les articles 11 et 12 de ce dernier Décret sont ainsi conçus : « Les hospices désignés pour recevoir les enfants trouvés sont chargés de la fourniture des layettes et de toutes les dépenses intérieures relatives à la nourriture et à l'éducation des enfants. » — « Nous accordons une somme annuelle de quatre millions pour contribuer au paiement des mois de nourrice et des pensions

des enfants trouvés abandonnés. S'il arrivait, après la répartition de cette somme, qu'il y eût insuffisance, il y sera pourvu par les hospices au moyen de leurs revenus ou d'allocations sur le fonds des communes. »

Ces articles établissaient donc une distinction entre, d'une part les dépenses intérieures, occasionnées par le séjour des enfants à l'hospice et les frais généraux de l'hospice : ces dépenses étaient en entier supportées par les établissements dépositaires ; — et, d'autre part, les dépenses extérieures, occasionnées par le placement à la campagne des enfants, et qui étaient supportées d'abord par l'Etat jusqu'à concurrence des quatre millions qu'il fournissait, et accessoirement par les hospices et les communes. C'était encourager les hospices à placer les enfants au dehors, car par là ils étaient déchargés, au détriment de l'Etat et des communes, de l'entretien des pupilles.

La subvention de l'Etat, nous l'avons dit, devait toujours être versée, et ce n'est que si elle était insuffisante, qu'on faisait appel aux communes. Malheureusement, elle ne le fut jamais. Les charges croissantes de la guerre poussèrent l'Etat à s'exonérer de la plupart de ses dettes, en les reportant sur les départements : il le fera en décembre 1811 pour les routes nationales de troisième classe ; il le fit en juillet de la même année

pour sa subvention aux enfants assistés ; dès le 15 juillet, en effet, une circulaire du baron Quinette, directeur général de la comptabilité des communes et des hospices, dit : « Les quatre millions se composent d'un prélèvement fait sur les centimes additionnels du département, et forment dans les caisses du Trésor un fonds commun, exclusivement appliqué au paiement des mois de nourrice et pensions des enfants. » Pour la première fois, à l'encontre du texte légal, nous voyons intervenir le département : son rôle n'ira plus qu'en s'accroissant.

L'article 53 de la loi des finances du 15 mars 1817 légalise la situation en mettant les dépenses extérieures à la charge du département, sans préjudice du concours des communes. La loi de 1838 sur les conseils généraux rend les dépenses obligatoires pour les départements, et permet au conseil général de délibérer sur la quote-part à fournir par les communes, et sur la base de la répartition à faire entre elles. Cette quote-part communale est fixée par la circulaire du 21 août 1839 au cinquième du total, le ministre se refusant à approuver les délibérations qui mettraient à la charge des communes une proportion plus forte.

Ces textes législatifs ne touchaient qu'à la partie extérieure des dépenses ; les dépenses intérieures restaient, en vertu du Décret de 1811, à la charge des hospices dépositaires. Ceux-ci ne

tardèrent pas à réclamer contre l'inégalité de situation que ce décret établissait entre eux et les hospices non dépositaires. Surchargés de dépenses, ils n'arrivaient pas toujours à suffire à leurs charges, alors que les autres établissements étaient riches ; les préfets répartirent d'abord entre ces derniers la portion des frais qui excédait les forces de l'hospice dépositaire ; souvent aussi, le ministre, en supprimant un dépôt, laissait à la charge de l'hospice l'obligation de fournir une subvention au nouvel établissement dans lequel il centralisait le service. Mais alors, les hospices non dépositaires firent entendre de vives et légitimes récriminations. Le ministre, par une circulaire du 12 août 1844, demanda sur ce point l'avis des préfets et des conseils généraux, sans d'ailleurs donner suite à la réclamation. En même temps, le Conseil d'Etat rendait plusieurs arrêts dans lesquels il condamnait nettement la pratique suivie, et à la suite d'un arrêt du 7 avril 1859(1), on dut renoncer à faire supporter aux hospices non prévus par le Décret de 1811, une portion quelconque des dépenses intérieures.

Entre temps, la Commission extra-parlementaire nommée en 1849 par M. Dufaure pour examiner les réformes à apporter au service des

(1) V. S. 60, 2, 58.

enfants trouvés, rédigea un projet de loi répartissant les dépenses intérieures entre tous les hospices du département proportionnellement à leurs ressources ; quant aux dépenses extérieures, elles étaient supportées pour un cinquième par l'Etat, un cinquième par les communes, les trois autres cinquièmes par le département. La Commission de l'Assemblée nationale y substitua un système d'après lequel toutes les dépenses du service ne formaient plus qu'une catégorie, et étaient acquittées au moyen de recettes spéciales ; celles-ci consistaient dans le produit des amendes correctionnelles, des dons et legs, du contingent des hospices pour un sixième ; de celui des communes pour un dixième ; le département fournissait l'excédent.

Les événements politiques empêchèrent la discussion de ce projet. En 1853, un autre fut élaboré. Reprenant la division des dépenses en intérieures et extérieures, il faisait payer les premières sur les fonds provenant des dons et legs faits aux hospices avec affectation spéciale aux enfants assistés, et sur un contingent mis à la charge des hospices par le préfet proportionnellement à leurs revenus ; les dépenses extérieures étaient acquittées sur une partie du produit des amendes correctionnelles, et sur le contingent assigné aux communes par le Conseil général,

avec approbation du ministre de l'intérieur ; le département restait tenu de parfaire le solde des dépenses intérieures ou extérieures. Ce projet n'eut aucune suite.

Quinze ans plus tard, le Gouvernement déposa un nouveau projet de loi qui se bornait à demander que les dépenses intérieures fussent supportées par tous les hospices du département. La Commission chargée de l'examiner revint au Décret de 1811, en maintenant la charge aux seuls hospices dépositaires, et en enlevant seulement celle des frais de vêtue et d'habillement qu'elle mettait au compte de l'Etat. Le Gouvernement, ne voulant pas adopter ces modifications, prépara un nouveau projet de loi qu'il déposa sur le bureau du Corps législatif le 30 mars 1869.

Ce projet divisait les dépenses en trois classes : les dépenses d'inspection et de surveillance, qu'il mettait intégralement à la charge de l'Etat ; les dépenses intérieures, mises pour un cinquième à la charge de l'Etat, et pour quatre cinquièmes à celles des hospices, la part des hospices non dépositaires devant être déterminée par les Conseils généraux ; les dépenses extérieures enfin, qui étaient à la charge du département, sauf contingent des communes. La Commission demanda d'exonérer complètement les hospices et de limiter le contingent communal au cinquième des dépenses

extérieures. Le Gouvernement accepta ces modifications ; le projet ainsi amendé fut voté et devint la loi du 5 mai 1869 qui régit encore le service au point de vue financier.

L'intérêt de la distinction entre les dépenses intérieures et extérieures a été bien amoindri depuis le vote de la loi du 24 juillet 1889 sur les enfants moralement abandonnés. L'article 25 de cette loi fait, en effet, contribuer l'Etat au cinquième des dépenses tant intérieures qu'extérieures dans les départements où le Conseil général assimile les moralement abandonnés aux enfants assistés. Or comme, dès 1892, ainsi que le constate l'exposé des motifs du projet de loi présenté cette année, tous les départements, moins deux avaient réalisé cette assimilation, la réforme est faite à l'heure actuelle, et la distinction n'intéresse plus que les communes. Considérant en outre que les dépenses extérieures atteignaient dix-sept millions, d'après les comptes de 1890, alors que les dépenses intérieures ne s'élevaient qu'à 120.000 francs, et que par là même le contingent des communes, si l'on ne tenait plus compte de la distinction, ne serait relevé que de 240.000 francs pour les 36.144 communes (1), le projet de

(1) V. Rapport Roussel : p. 235, note
V. Milhaud ; op. cit, p. 153.

loi de 1892 supprime la distinction ; dans son article 49 il décide que « les dépenses des pupilles, déduction faite des frais occasionnés par des pupilles sans domicile de secours, sont payées pour trois cinquièmes par le département, pour un cinquième par l'Etat, pour un cinquième par les communes » (1). Cette simplification est certainement heureuse. Néanmoins, comme la loi de 1869 est encore en vigueur, nous devons tenir compte de la distinction dans l'étude détaillée du régime financier à laquelle nous arrivons maintenant.

La loi de 1869 a eu pour but d'exonérer à peu près complètement les hospices dépositaires qui étaient en train de succomber sous le faix des charges relatives aux enfants assistés. Elle a donné nettement au service un caractère départemental, alors qu'il avait été jusque-là surtout hospitalier. Sans rendre le service obligatoire, car le Conseil général est toujours libre, d'après la loi de 1871, de le créer ou non, elle a imposé au département un contingent obligatoire dès que le service est créé. Enfin, en centralisant le service d'inspection et de surveillance entre les mains de l'Etat, elle lui a donné une influence prépondérante dans le service, lui a permis d'en prendre la direction par

(1) La commission du Sénat élève à deux cinquièmes la part de l'Etat, et laisse à un cinquième celle des communes.

ses agents, et de participer effectivement, quoique trop faiblement encore, à cet important service d'assistance. C'est, avec l'exonération des hospices, et plus peut-être qu'elle, le caractère principal de la loi.

Aussi allons-nous nous occuper de suite des frais d'inspection et de surveillance. Mis à la charge de l'Etat par l'article 5 et dernier de la loi, ils comprennent, d'après l'article 4 : « les traitements et frais de tournée des inspecteurs et sous-inspecteurs, et généralement les frais occasionnés par la surveillance du service. » L'Etat les doit et les supporte seul. Aucune explication n'est à fournir sur ce point.

Les deux autres sortes de dépenses en appelleront quelques-unes. Les dépenses intérieures comprennent, d'après l'article 2 de la loi : « les frais occasionnés par le séjour des enfants à l'hospice ; 2° les dépenses des nourrices sédentaires ; 3° les layettes. » Ce sont les mêmes dépenses que sous le régime précédent. Les frais de séjour doivent s'entendre des frais faits pour les enfants, soit dans le temps qui s'écoule entre leur dépôt et leur placement en nourrice ; soit quand ils sont ramenés à l'hospice pour maladie, discipline ou infirmités ; mais en aucun cas, ils ne comprendront les séjours par lesquels les hospices retiennent indûment les enfants, soit qu'ils négli-

gent de les placer à la campagne, soit qu'ils veuillent profiter des services qu'ils peuvent fournir. Ils ne représentent que les frais d'entretien des enfants, non, comme le demandent les hospices, la représentation des locaux et du personnel affectés au service ; cela serait peut-être désirable, car alors les conseils généraux pourraient exiger des locaux séparés et bien aménagés, et un personnel capable. Les tarifs sont établis sur des bases indiquées dans l'exposé des motifs et le rapport de la commission législative, et la circulaire du 3 août 1869 : on prend le tarif le plus élevé pour la pension des pupilles de moins de douze ans (1), sans qu'on puisse faire décroître le tarif avec l'âge, l'enfant étant censé ne pas fournir à l'hospice les menus services qui sont pris en considération pour la pension des nourriciers ; pour les majeurs de douze ans, on prend la moyenne des pensions exceptionnelles accordées en faveur des infirmes placés à la campagne.

Les nourrices sédentaires ne doivent être que des nourrices au sein : tout autre mode de nourrisage ne donnerait pas lieu à remboursement (2).

(1) Cela est juste ; les hospices en effet sont généralement établis dans des villes assez importantes, où la vie est plus chère qu'à la campagne.

(2) V. Delpech : op. cit. n° 386.

Quant aux layettes, elles doivent être fournies en nature par l'hospice, achetées ou confectionnées par lui, et elles ne pourraient être remplacées par un supplément de pension annuelle accordé aux nourrices ou nourriciers, sans enfreindre les prescriptions de la circulaire du 24 décembre 1886. Leur composition, leur prix, comme d'ailleurs les tarifs des frais de séjour, sont réglés tous les cinq ans par arrêté du préfet, sur la proposition des commissions administratives des hospices, et après avis du Conseil général ; le préfet doit, aux termes d'une circulaire du 31 juillet 1879, soumettre le projet d'arrêté au ministre de l'Intérieur avant de prendre une décision à ce sujet.

L'article 3 énumère les dépenses extérieures : elles comprennent : « 1° les secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon ; 2° le prix de pension et les allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les enfants placés à la campagne ou dans des établissements spéciaux, les primes aux nourriciers, les frais d'école s'il y a lieu, et les fournitures scolaires ; 3° les frais de vêtue ; 4° les frais de déplacement, soit des nourrices, soit des enfants, et, au besoin, les frais relatifs à l'engagement des nourrices ; 5° les registres et imprimés de toute nature, les frais de livrets et les signes de reconnaissance établis par les règlements ; 6° les frais de maladie

ou d'inhumation des enfants placés en nourrice ou en apprentissage. » Nous avons suffisamment parlé plus haut des secours temporaires, des primes, des frais d'école, et des fournitures scolaires, des livrets et des colliers d'identité. Nous n'y revenons donc pas ; nous donnerons seulement quelques brèves explications sur les autres éléments des dépenses extérieures.

Sous le nom de pensions, la loi de 1869 comprend les mois de nourrice et les pensions proprement dites. Sous l'empire du décret de 1811 le prix en était fixé tous les cinq ans par le préfet ; mais le taux établi peu après la promulgation du décret ne fut pas modifié jusqu'en 1841. Actuellement il est fixé par arrêté préfectoral, après le vote des crédits par le Conseil général. Cela explique sa très grande diversité et aussi sa très grande insuffisance, que nous avons constatée. Les administrateurs des hospices dépositaires dans les départements, les directeurs d'agence pour la Seine, dressent à l'expiration de chaque trimestre les états des sommes dues pour pensions, sur le vu des certificats de vie ou des bulletins de décès communiqués par les maires des communes où sont placés les enfants ; les états sont transmis aux préfets ou au directeur de l'Assistance publique de Paris pour l'ordonnancement des

dépenses. La plupart des pièces produites à l'occasion des paiements des prix de pension sont dispensées du timbre (certificats de vie, actes de décès, quittances de nourrices), (1) sauf cependant les mémoires produits par les ayants-droit à l'appui de leurs mandats.

Les vêtements, contrairement aux layettes, sont considérées comme dépenses extérieures : elles ne sont en effet données aux enfants que quand ils sont sortis de l'hospice depuis quelque temps, tandis que les layettes leur sont fournies dès leur admission et les suivent dans leur placement. On sait qu'elles doivent être rapportées en cas de décès des enfants ; une retenue est opérée sur les salaires dus, égale à la valeur des vêtements non rapportés, si elles ne le sont pas. Les coiffures et chaussures sont dans certains départements, fournis aux enfants par les nourriciers moyennant une indemnité représentative versée par l'Administration : l'abus possible est que les nourriciers retiennent cette indemnité, au lieu de la consacrer à l'achat des objets ; aussi le directeur de l'Assistance publique à Paris a-t-il permis aux directeurs d'agence de retenir les salaires s'il

(1) Voyez les indications des textes et décisions dans Delpech : *Op. cit.* n° 394.

y a lieu. Les vêtements sont achetées par voie d'adjudication annuelle, leur composition peut donc changer tous les ans, à la différence de celle des layettes, qui n'est révisable que tous les cinq ans.

Les registres, outre les deux que nous avons signalés plus haut et qui sont le livre journal et le livre matricule, comprennent le registre des décès, où l'on inscrit les décès des enfants et le registre de récapitulation, qui n'est que le registre de contrôle des autres. Ces quatre registres cotés et paraphés par le maire, restent à l'hospice où ils sont tenus par le receveur. Un autre registre, dit registre de tutelle, et spécial aux enfants qui ont dépassé l'âge de treize ou douze ans, peut être comme les quatre premiers déposé à l'hospice ou au bureau de l'inspecteur départemental : dans ce cas, le préfet le paraphé. Enfin un sixième registre où sont inscrits les enfants secourus, paraphé par le préfet, reste aux mains de l'inspecteur.

Quant aux frais de maladie, nous avons vu l'organisation du service médical. Les frais d'inhumation ne comprennent que les frais du cercueil et du fossoyeur, les ministres du culte étant tenus de prêter leur concours gratuit.

Nous avons indiqué brièvement plus haut la pro-

portion dans laquelle les diverses personnes publiques contribuent aux dépenses. Nous n'avons pas à nous arrêter sur la contribution des hospices, que la loi de 1869 ne mentionne même pas, et qui, malgré leurs réclamations, restent chargés des frais des locaux, de personnel, de comptabilité. Les questions qui se rapportent à l'Etat, aux communes, aux départements, nous retiendront plus longtemps.

L'Etat, outre les frais d'inspection et de surveillance qu'il supporte seul, est chargé d'une contribution du cinquième des dépenses intérieures, d'après l'article 5 de la loi de 1869, du cinquième de toutes les dépenses, tant intérieures qu'extérieures, d'après l'article 25 de la loi de 1889, partout appliqué aujourd'hui. Ces textes paraissent formels et ne pas prêter à discussion. « La subvention de l'Etat est, dit la loi, égale au cinquième des dépenses intérieures » ; pour la calculer il faut tout simplement prendre le cinquième du total de ces dépenses, semble-t-il. Dès le 3 août 1869 cependant, une circulaire du ministre venait soutenir un système de computation tout opposé, et disait que le cinquième dû par l'Etat se calculait non plus sur le total brut des dépenses intérieures, mais sur le total qui restait après déduction des ressources spéciales : fondations et amendes ; celles-ci étaient donc imputées seule-

ment aux dépenses intérieures, et si elles étaient complètement absorbées par elles, mais suffisantes pour les couvrir, l'Etat pouvait se trouver complètement déchargé, tandis que tout le poids des dépenses extérieures retombait sur les départements et les communes, surchargeant celles-ci au profit de l'Etat. Aussi, en l'absence de tout texte législatif consacrant cette interprétation, et l'article 5 de la loi de 1869 ne parlant que du cinquième des dépenses intérieures, sans mentionner aucune déduction, le Conseil d'Etat saisi de la question décida le 3 mars 1882 que le cinquième dû par l'Etat serait calculé sur les dépenses intérieures brutes, sans déduction aucune. La question revint devant le Conseil d'Etat, et celui-ci, par son arrêt du 5 juillet 1883, adopta un système différent à la fois de celui de la circulaire de 1869 et de celui de l'arrêt de 1882. Il admit la déduction des ressources spéciales, fondations et amendes, pour le calcul des contributions de l'Etat et des communes ; mais prenant en considération l'injustice et l'illégalité qu'il y aurait à faire imputer toutes ces ressources spéciales sur les dépenses intérieures seules sans en faire profiter les communes, débitrices pour les dépenses extérieures, l'arrêt admit que la déduction des fondations et amendes se ferait, à la fois et proportionnellement à leur chiffre respectif, sur les dépenses intérieures et

extérieures ; l'Etat paierait ensuite le cinquième du reliquat net des premières, les communes le cinquième du reliquat net des secondes, le département supporterait dans tous les cas les quatre cinquièmes du reliquat net des deux dépenses. Le système de l'arrêt de 1882 avait, dit-on, le très grand tort d'exonérer complètement le département, si le produit des fondations et amendes affecté aux dépenses intérieures atteignait les quatre cinquièmes de celle-ci. Nous ne disons pas le contraire, mais nous prétendons qu'il était seul légal. Sans doute, l'imputation des ressources spéciales faites d'après le système de l'arrêt de 1883 est plus juste que celle de la circulaire de 1869 ; mais nous ne voyons nulle part dans la loi le principe admis de la déduction des ressources spéciales pour la computation des participations de l'Etat ni des communes, et nous ne sachions pas que l'opinion du rapporteur d'une loi, car on invoque en faveur de la circulaire de 1869 celle de M. le baron Buquet, rapporteur au Corps législatif, ait jamais autorisé une interprétation contraire au texte. D'ailleurs, cette déduction a un grand inconvénient pratique. L'on va faire des ressources spéciales le fonds même du budget de l'Assistance infantile : est-ce cela que veut la loi ? Sans doute, on arrive à ce résultat bizarre, dans notre système, celui de 1882, de faire des subven-

tions de l'Etat et des communes, et du produit des dons et legs et des amendes, les ressources ordinaires du service et de la subvention des départements de simples ressources accessoires, car si les ressources ci-dessus couvrent les frais, les départements n'auront rien à fournir, et l'on pourrait nous dire que ce n'est peut-être pas non plus ce qu'a voulu la loi ; sans doute il est regrettable, et décourageant pour la charité privée, de voir servir les dons et legs à payer les ressources ordinaires du service, au lieu de servir à l'amélioration des enfants. Mais en l'absence de toute disposition législative nous autorisant à faire une déduction quelconque pour l'imputation du cinquième dû par l'Etat, nous disons que c'est la solution de l'arrêt de 1882 qui est seule légale. Les mêmes règles s'appliquent nécessairement au cinquième dû sur les dépenses extérieures par les communes, et au cinquième dû par l'Etat en vertu de la loi de 1889.

Le projet de loi de 1892, frappé de ces inconvénients, n'admet, pour la computation des parts dues par les départements, communes ou Etat, aucune déduction de recettes spéciales, et par son article 54, il affecte le produit des dons et legs faits aux enfants assistés à leur amélioration, aux frais de fournitures de dots de mariage.

Le contingent dû par les communes est, nous

venons de le voir, égal au cinquième des dépenses extérieures, calculé comme dessus. On s'est demandé à propos de l'obligation des communes, quelle était la commune tenue de fournir sa part du contingent? Celui-ci peut-il être réparti en totalité entre toutes les communes du département, ou seulement entre celles dans lesquelles les enfants ont leur domicile de secours? Nous croyons que c'est entre la totalité des communes. Rien dans la loi de 1869 ne reproduit en effet expressément ou implicitement la disposition contenue dans la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés dont l'article 28 prévoit « le concours de la commune du domicile de l'aliéné. » Le rapprochement des textes nous fait prononcer pour la répartition entre toutes les communes. — Quant à la base même de cette répartition, le principe suivant admis par certains auteurs (1), nous semble complètement équitable; d'après eux, en effet, la commune contribuerait, non d'après son revenu ordinaire, ce qui ne serait qu'un sacrifice proportionnel à ses moyens; mais d'après la proportion combinée de son revenu ordinaire et de sa population, ce qui permettrait de lui imposer des

(1) V. Durieu et Roche : Répert. des établissements de bienfaisance : Enfants trouvés : n° 66, t. 2, p. 187. — Dufour : Droit administratif, t. 3, n° 1917.

charges en rapport présumé avec le chiffre de ses enfants trouvés. — Rappelons enfin que, en vertu de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884, le contingent de la commune est une de ses dépenses obligatoires, et qu'il pourrait y être pourvu par voie d'inscription d'office, si elle négligeait d'y faire face dans son budget.

La plus grosse part des dépenses du service est incontestablement due par les départements : sur 16.269.527 francs inscrits au budget de 1885 comme dépenses des enfants assistés, la contribution des départements est de 12.200.126 francs ; pour 1897, le budget de l'Assistance aux enfants s'éleva à 26.188.474 francs, sur lesquels les départements durent 15 millions et demi environ (1).

Contrairement à ce qui a lieu pour le contingent des communes, on admet que le département tenu de contribuer est seulement celui du domicile de l'enfant. Nous devons donc rechercher quel est ce domicile de secours. Fixé d'abord par le Décret du 24 Vendémiaire an II, le domicile de secours d'un enfant était, en vertu de l'article 2 du titre V de ce Décret, le lieu de naissance. Or, l'article 3

(1) On remarquera la différence des deux proportions de 1885 et 1897 : cela vient de l'application de la loi de 1889 qui enlève au département un cinquième des dépenses extérieures pour en charger l'Etat ; or celles-ci sont huit fois environ plus fortes que les dépenses intérieures.

spécifiait que « le lieu de naissance pour les enfants est le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés. » Nous ferons à peine remarquer la rédaction au moins bizarre de ce dernier article, et nous signalerons quelques difficultés qui s'élevaient au sujet de la détermination du domicile habituel de la mère au moment de la naissance : l'enfant naissait en prison, quel était son domicile de secours ? Une circulaire du 3 octobre 1854 considérait que l'enfant avait son domicile de secours dans le département où sa mère avait son domicile avant qu'elle n'entrât en prison. De plus, une fille vient faire ses couches dans une grande ville, et s'y établit ensuite pour y cacher son enfant : quel est son domicile habituel ? On recherchait en ce cas l'intention de la mère et on la domiciliait dans la ville où elle était accouchée, ou dans son ancienne résidence, selon qu'elle était ou non venue avec l'intention de s'établir dans la ville après la naissance de son enfant. On juge par là du vague et de l'imprécision dont était entourée la détermination du domicile de secours.

La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite pose de nouvelles règles dans son titre II, en matière de domicile de secours. L'article 9 s'occupe du domicile de secours des enfants assistés, et le fixe « dans le département au

service duquel ils appartiennent, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours. » Mais cet article ne parle que des enfants qui ont le caractère d'enfants assistés, c'est-à-dire qui ont déjà été immatriculés dans le service, et ne cherche pas à déterminer le domicile de secours qu'ils avaient avant leur admission : or c'est ce dernier domicile de secours qui va décider quel sera le département qui devra contribuer à l'assistance de l'enfant ; et par là même, ce département étant celui au service duquel il appartient, ce domicile de secours déterminera celui qui est prévu par l'article 9 (1). Quel est donc le domicile de l'enfant avant son admission. L'article 6 de la loi va nous répondre : » Le domicile de secours s'acquiert : ... 2° par la filiation. L'enfant a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu au père, ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par sa mère seulement, il a le domicile de sa mère. En

(1) Le domicile de l'article 9, en effet, n'est pas, comme le disent certains auteurs (V. Delpech, op cit., n° 412), dans le département qui a recueilli l'enfant ; celui-ci n'appartient pas au service du département dépositaire, puisque ce dernier département a pour premier souci de le renvoyer dans le service du département où il a son domicile de secours d'admission, s'il nous est permis de nous exprimer ainsi. Celui-ci seul paiera les dépenses de l'enfant, et c'est au service seul du département qui fournit les fonds que l'enfant appartient.

cas de séparation de corps ou de divorce des époux, l'enfant légitime partage le domicile de l'époux à qui a été confié le soin de son éducation. » Ceci est pour les enfants légitimes ou reconnus : pour les enfants naturels non reconnus, le dernier alinéa de l'article dispose : « Pour les cas non prévus par le présent article, le domicile de secours est le lieu de la naissance jusqu'à la majorité ou l'émancipation. » Si l'on cherche maintenant quel est le domicile des parents de l'enfant légitime ou naturel reconnu, l'on trouve que toute personne conserve le domicile de son enfance tel qu'il est déterminé ci-dessus, à moins qu'elle n'en acquière un autre, soit par la résidence d'un an dans une commune (1), soit par le mariage, cet acte faisant acquérir de droit aux femmes le domicile de secours de leur mari, domicile de secours qu'elles conservent après la dissolution du mariage (2); ou à moins que le domicile ne soit perdu par l'absence ininterrompue pendant un an de son domicile de secours. Ce n'est pas, en effet, l'une des moindres bizarreries de la loi que la possibilité pour quelqu'un de ne pas avoir de domicile de secours. Supposons, en effet, une fille qui quitte son domicile de secours acquis par la naissance, à sa majorité; elle accou-

(1) V. article 6 : 1°.

(2) V. article 6 : 3°.

che six mois après dans une autre ville : le dernier alinéa de l'article 6 paraît dire que le domicile de naissance ne se conserve que jusqu'à la majorité : d'où, n'ayant pas acquis un domicile de secours nouveau par une nouvelle résidence d'un an dans la ville où elle fait ses couches, elle n'en aurait aucun. De même pour celle qui quitte son domicile de secours pendant plus d'un an, volontairement, et réside successivement pendant quelques mois seulement dans plusieurs villes : n'ayant pas une résidence d'un an dans la ville où elle vient faire ses couches, elle n'a pas de domicile de secours. Dans ce cas, les frais de son assistance propre seront à la charge de l'Etat (1), et l'enfant aura le domicile prévu par l'article 6 *in fine*. L'enfant aura donc toujours suivant les cas un domicile de secours de naissance ou de filiation.

Mais ce domicile de secours, ainsi déterminé pour l'enfant, va-t-il s'appliquer au service des enfants assistés, va-t-il déterminer quel est le département chargé de contribuer aux frais de son entretien? En un mot, doit-il s'appliquer à tous les modes d'assistance, remplace-t-il le domicile de secours général du Décret de Vendémiaire an II, ou bien, contenu dans la loi sur l'assistance médicale gratuite, est-il spécial à ce mode de secours?

(1) V. article 8 : 2^o de la loi.

La raison de douter vient de ce que l'exposé des motifs du projet de loi présenté par le gouvernement contenait une déclaration formelle dans le sens restrictif. Mais le rapporteur de la Commission à la Chambre des députés s'est prononcé en sens contraire, et, sur sa demande, on a ajouté à la loi un article final portant abrogation des dispositions du Décret-Loi de Vendémiaire an II, en ce qu'elles ont de contraire à la loi dont il s'agit. L'abrogation des dispositions de l'an II est formelle; le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs entendu en ce sens, par son arrêt en date du 12 février 1897; il ajoutait dans ses considérants, que personne ne pouvant avoir deux domiciles, conformément d'ailleurs à l'article 11 du titre V de la loi de Vendémiaire, aucune disposition de la loi de 1893 ne portant atteinte à ce principe, et celle-ci abrogeant les dispositions contraires de l'an II, c'est le domicile de secours tel qu'il est déterminé par la loi de 1893 qui indique à quel département doit rester la contribution aux dépenses faites pour tel ou tel enfant.

On aura une idée des conséquences de cet arrêt, si l'on examine le rapport que le directeur de l'Assistance publique de Paris fit à cette occasion: « La plupart des enfants abandonnés que nous avons pu rapatrier jusqu'à ce jour étaient, soit des enfants naturels non reconnus, nés à Paris

où leurs mères n'étaient venues que pour cacher leur grossesse, soit des enfants légitimes et naturels reconnus, nés dans les départements, et dont les parents, immigrés à Paris, s'y trouvaient depuis plus d'une année au moment de l'abandon. Le département de la Seine devra conserver la charge de ses abandonnés, et dès maintenant, il est permis de croire que le nombre des enfants dont le rapatriement pourra être obtenu en 1898 ne s'élèvera pas à la moitié du nombre des enfants reconnus étrangers à la Seine pendant les années précédentes. »

Pour faire supporter les dépenses, en effet, au département où l'enfant a son domicile de secours, le département qui l'a recueilli adresse à celui du domicile une mise en demeure d'avoir à reprendre l'enfant et rembourser les frais avancés, ou de payer à l'avenir les dépenses que le pupille occasionnera. Le rapatriement s'opère généralement. Il y a de graves défauts. D'abord, un temps assez long s'écoulant entre l'admission et le rapatriement, on enlève l'enfant, soit à sa nourrice, soit à son nourricier, et cela peut avoir des inconvénients assez sérieux pour sa santé d'abord, et aussi parce que ce déplacement brise les liens d'affection qui pouvaient s'être déjà établis entre l'enfant et ses gardiens primitifs; de plus, l'enfant, abandonné par sa famille, traversant l'hospice dépositif

taire, placé puis déplacé sans motif évident à ses yeux, sent davantage son isolement, sa condition particulière, et se replie sur lui-même, réfrénant ses instincts d'affection s'il en a.

De plus, la recherche du domicile de secours de l'enfant est nécessairement accompagnée d'enquêtes sur le domicile de la mère. La manière dont ces enquêtes sont faites, par voie administrative, auprès du maire du village ou de la petite ville, lequel la poursuit quelquefois auprès de la famille même de la mère, est peu faite pour assurer à la mère le secret dont elle avait cru s'entourer pour cacher sa grossesse et son accouchement. N'est-il pas à craindre alors qu'au lieu d'abandonner son enfant, elle ne le tue? Cependant, avec l'admission réglementée exercée en province aucune autre solution n'est possible que la recherche du domicile de secours, les enquêtes, et le manque de secret. La Seine, qui pratique cependant le bureau ouvert, ne s'inquiète pas sans doute du domicile de secours avant de recevoir l'enfant, mais cherche à le connaître ensuite. Il est vrai qu'ici l'enquête n'a rien d'obligatoire ni d'officiel, et que l'intérêt de l'enfant est toujours sauvegardé par son admission immédiate. Enfin, pour assurer complètement le secret, le rapatriement n'est opéré à Paris que du consentement de la mère; en 1897, sur 300 enfants

étrangers, 237 furent rapatriés, 23 furent maintenus dans le service de la Seine à la charge de leurs départements d'origine, 14 furent rendus à leurs parents; 16 moururent pendant l'instance.

De nombreuses réformes ont été proposées. Les uns, avec le Conseil général de Marseille, proposent de centraliser les dépenses du service entre les mains de l'Etat, chaque département y subvenant en proportion de sa population : le domicile de secours devient national avec le service, et peu à peu les charges. Ce système fut écarté, à cause de la surcharge financière qu'il imposerait à l'Etat, dans les sessions de 1890 et de 1891 du Conseil supérieur de l'Assistance publique, lors de l'élaboration du projet de loi de 1892.

M. Brueyre, rapporteur, proposa alors de fixer le domicile de secours de l'enfant trouvé au lieu où il avait été recueilli, ou, si ce lieu était inconnu, à l'hospice où il avait été porté. Adoptée par le Conseil supérieur, cette proposition passa dans le projet de 1892, qui décida dans son article 42 que les enfants trouvés ou assimilés aux trouvés (1)

(1) Par assimilés aux trouvés, nous entendons ceux sur lesquels aucun renseignement peut n'être fourni d'après l'article 7 § 2 du projet de loi; les enfants âgés de moins de sept mois.

auraient leur domicile de secours dans le département où ils ont été portés à un hospice dépositaire. Quant aux abandonnés, M. Brueyre proposait de les domicilier à leur lieu de naissance, les orphelins pauvres l'étant au domicile de secours de leurs parents. Devant le Conseil, M. le docteur Peyron, alors directeur de l'Assistance publique, proposa l'assimilation aux enfants trouvés : on reprocha à cette proposition de faire affluer dans les départements riches, et surtout la Seine, tous les enfants abandonnés des départements voisins. L'article 42 du projet de loi décide que tous autres enfants que les trouvés ou assimilés aux trouvés sont domiciliés au lieu de leur naissance, d'où rapatriement pour tout abandonné, ou moralement abandonné, ou pour tout enfant dont le bulletin de naissance a été fourni. Ce système du projet de loi se comprend très bien, dès lors qu'on supprime le secret pour les enfants de plus de sept mois. Ici encore, nous regrettons cette suppression, et nous adopterions le projet du docteur Peyron, même avec ses conséquences financières, croyant encore une fois qu'il y va de l'intérêt réel de l'enfant.

Une exception pourrait seulement être faite pour les enfants de la loi de 1889, car ici le secret n'est plus nécessaire ni utile. Le rapatriement ou la demande en remboursement des frais est très

justifiée. A ce propos une question se pose relativement à la date à partir de laquelle le département qui a recueilli l'enfant peut demander au département du domicile de secours le remboursement des frais faits pour le pupille : est-ce du jour du jugement ou de celui où la demande est engagée ? Nous nous prononçons pour cette dernière solution, pour la fixation du point de départ de la dette du département du domicile, car les jugements ont un effet rétroactif au jour de la demande introductive d'instance, s'il n'en est autrement ordonné par la loi : or celle de 1889 est muette à cet égard : mais le département hospitalier ne peut exercer son droit de demande en remboursement des frais faits à partir du commencement de l'instance, ou de rapatriement, qu'après que le jugement est devenu définitif : jusqu'alors en effet la déchéance n'est pas prononcée réellement, l'enfant n'est pas versé dans le service des moralement abandonnés, et le département du domicile de secours n'est pas tenu à son égard de l'assistance organisée par la loi de 1889.

L'article 42, § 3 du projet de loi de 1892 dit : les dépenses occasionnées par des enfants n'ayant leur domicile de secours dans aucun département sont remboursées par l'Etat. C'est l'application de l'article 8, § 2 de la loi de 1893. Cette disposition vise surtout les enfants étrangers : les gouverne-

ments étrangers refusent souvent de faire droit aux demandes en remboursement ou en rapatriement qui leur sont présentées par les départements frontières. Nous devons dire que, en combinant la loi de 1893, article 6 *in fine*, avec la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité, qui déclare Français tout enfant né en France de pères et mères inconnus, on voit que la question qui nous occupe ne s'appliquera qu'aux enfants légitimes ou naturels reconnus nés d'un étranger.

Bien que les départements, en principe, puissent se demander réciproquement le remboursement de toutes les dépenses qu'ils font pour les enfants dont le domicile de secours est dans un autre département, l'usage veut qu'aucune réclamation ne soit élevée entre eux pour les frais occasionnés par l'allocation de secours temporaires, bien que ces secours soient formellement compris dans l'article 3 de la loi du 5 mai 1869. Nous avons en effet, vu plus haut, que les départements exigent, pour fournir un secours, que la personne qui y a droit, ait résidé pendant six, dix ou douze mois dans le département : c'est là, on peut le dire, un domicile de secours spécial.

Lorsque, sous le régime de la loi départementale de 1838, les dépenses des enfants assistés étaient obligatoires, une ordonnance ou un décret pouvait inscrire d'office la dépense relative au servic dans

le budget du département. Depuis 1866 et 1871, l'organisation du service et ses dépenses étant devenues facultatives pour le département, le droit d'inscription d'office n'existe plus à son encontre. La seule sanction qu'ait le ministre de l'intérieur est de refuser son approbation et le règlement par décret au budget départemental qui ne comprendrait pas une organisation et un crédit suffisants pour ce service (1).

Comment est-il pourvu à ces dépenses diverses? C'est la question que résout l'article 5 de la loi du 5 mai 1869 : « Les dépenses intérieures et extérieures, dit cet article, sont payées, dans chaque département, sur : 1^o le produit des fondations, dons et legs spéciaux faits à tous les hospices du département au profit des enfants assistés ; — 2^o le produit des amendes de police correctionnelle ; — 3^o le budget départemental ; — 4^o le contingent des communes ; — 5^o la subvention de l'Etat. »

Les dons ou legs en faveur des enfants assistés doivent être faits au département, ou aux hospices, avec affectation spéciale au service. Nous

(1). Le projet de loi de 1892, rendant le service obligatoire pour les départements, donne à l'Etat le droit d'y pourvoir d'office par l'imposition d'office d'une contribution portant sur les quatre contributions, et établie par un Décret ou une loi suivant qu'elle dépasse ou non le maximum fixé par la loi des finances.

croyons avoir établi que la personnalité civile conférée au service ferait affluer les libéralités, arrêtées actuellement par le caractère de simple dépendance du budget départemental qu'il possède. Pour que le département puisse élever quelque prétention sur ces libéralités, il faut qu'elles soient faites avec affectation spéciale de la part des donateurs ou testateurs, aux enfants assistés : il a été jugé que le département n'a aucun droit sur une libéralité simple faite à un hospice recevant à la fois des infirmes, des vieillards, des enfants, des malades, alors même qu'on argumenterait en faveur de l'affectation au service d'une partie de la libéralité, du fait de la répartition proportionnelle du produit des fondations à chacun des services établis dans l'hospice (1); de même, le Conseil d'Etat fut appelé le 13 juillet 1877, à statuer sur une décision du ministre de l'intérieur, qui déclarait redevables les hospices de Cray envers le service des enfants assistés de la Haute-Saône de tous les biens qu'ils tenaient de l'ancien hôpital du Saint-Esprit dont ils avaient recueilli les biens : le ministre argumentait de ce que l'hôpital du Saint-Esprit avait, du commencement du XVIII^e siècle à 1811, été affecté aux enfants trouvés et orphelins : le Conseil d'Etat cassa sa décision et exigea

(1). V. D. 85. 1: 153.

une affectation spéciale de la part des donateurs ou testateurs pour que le département pût recueillir les libéralités faites aux hospices (1). La Cour de Cassation a décidé que c'est à l'autorité judiciaire et non à l'autorité administrative, à décider si l'intention des bienfaiteurs a été d'affecter ou non au service des enfants assistés telles ou telles libéralités (2).

Les amendes de police correctionnelle ont été jusqu'en 1890 affectées pour un tiers aux Enfants assistés. Depuis la loi de finances du 26 décembre 1890, le produit de ces amendes est réparti comme suit : 20 % vont à l'Etat, 80 % à un fonds commun. Ce fonds commun sert à payer les frais de poursuite, les indemnités dues aux agents verbalisateurs et les frais dus aux greffiers. Une moitié du restant est attribuée aux communes au prorata de leur population, un quart aux communes nécessiteuses suivant répartition faite par la commission départementale sur la proposition du préfet ; le dernier quart enfin revient aux Enfants Assistés.

Sur le contingent dû par les départements et l'Etat, nous n'avons rien à ajouter aux explications fournies plus haut. Quant au contingent des

(1). V. D. 1877 : 3 : 108.

(2). V. Cassat. 19 février 1878 : S. 78. 1. 301.

communes, obligatoire pour elles, il peut y être pourvu par inscription d'office; aucune remise ne peut leur être faite par le Conseil général; il est de principe que les établissements publics ne peuvent faire de remise de dettes, les fonds dont ils disposent leur étant remis non pas pour eux-mêmes, mais en faveur des services dont ils sont chargés; aucune dérogation légale n'a été apportée à ce principe en ce qui concerne le contingent des communes dans notre service (1).

Pour en terminer avec les dépenses du service et l'étude de sa réglementation, nous devons dire un mot de sa comptabilité.

Les dépenses intérieures, dont le tarif est réglé, nous l'avons vu, tous les cinq ans par le préfet, sont avancées par l'hospice, celui-ci est remboursé par le département, qui reçoit lui-même de son côté la quote-part mise à la charge du Trésor.

Les dépenses extérieures sont ordonnancées par le préfet sur présentation d'états mensuels ou trimestriels des frais faits pour les enfants, états dressés par les Commissions hospitalière et certifiés par un administrateur. A Paris, le Directeur de l'Assistance publique mandate les dépenses. Les états relatifs aux secours tempo-

(1). V Cons, Etat : 13 juin 1890 : S. 93 : 3 : 112.

raires cependant sont dressés, non par les Commissions hospitalières, mais par les bureaux de la Préfecture ou de l'Assistance publique de Paris. Diverses circulaires ministérielles, celles notamment du 13 juin 1864 et du 9 mai 1879, recommandent aux Préfets de substituer des états individuels à ces états collectifs : les intéressés, au lieu d'attendre la tournée mensuelle du percepteur, pourraient dès la réception du mandat, aller toucher le montant à sa caisse. L'insistance des circulaires ministérielles montre le peu d'effet de cette recommandation.

Sur mandats du Préfet, le trésorier-payeur général verse les fonds au receveur général qui les transmet au percepteur, ou au receveur de l'hospice, suivant que les dépenses doivent être acquittées dans l'hospice ou au dehors. La circulaire du 15 juin 1876 recommande aux percepteurs de se munir de fonds suffisants pour acquitter les pensions, sans avoir à compter sur les rentrées d'impôts dans la localité où ils effectuent les paiements ; nous avons vu aussi que la circulaire du 19 août 1843 défend aux percepteurs de retenir sur le total des pensions les impôts dont les nourriciers sont redevables.

Les nourrices et les nourriciers, et tous les créanciers en général, donnent quittance au moyen d'émargements. Pour les illettrés, on suit

les prescriptions de l'article 363 du décret du 31 mai 1863 : ils se contentent d'apposer une croix en présence de deux témoins. L'inspecteur des enfants assistés contrôle les états d'émargement.

Rappelons que, d'après les principes de notre comptabilité, tout maniement de fonds doit être exclusivement effectué par les comptables qui sont, dans notre service, les percepteurs, receveurs des hospices, receveurs particuliers, trésoriers payeurs généraux. Est donc illégale la participation que prennent les inspecteurs de certains départements au maniement des deniers pupillaires, notamment des fonds de pécule.

IX. — CONCLUSION — CRITIQUES

Le service des enfants assistés que nous venons d'examiner, nous a laissé l'impression que beaucoup de bien est fait pour les malheureux enfants privés de leur famille par la misère, la mort et souvent aussi la débauche de leurs parents. Beaucoup d'améliorations, certes, ont été réalisées, et nous devons rendre ici hommage à la largeur de vues avec laquelle quelques trop rares départements, la Seine, la Gironde, la Seine-Inférieure, ont compris leur tâche ; à la générosité avec laquelle la Seine a fait taire toute question d'argent devant l'intérêt bien compris des enfants ; à l'admirable organisation de son service, où tout est centralisé, hiérarchisé entre les mains d'un fonctionnaire responsable, le directeur de l'Assistance publique à Paris. Chemin faisant, nous avons pu constater de nombreux et de touchants exemples d'affection réciproque des nourriciers et des enfants, des preuves que la famille qui a été perdue pour eux, ils l'ont retrouvée auprès des

braves gens qui en ont pris soin. Nous avons enfin constaté que les questions relatives à la protection des enfants sont à l'ordre du jour, sous la haute influence de philanthropes éclairés tels que MM. Théophile Roussel, Guillot, etc., et nous avons pu regretter que toute l'influence du premier d'entre eux n'ait pas réussi à activer le vote du projet de loi de 1892, si utile malgré ses quelques imperfections, et tellement supérieur en tous cas au système actuel.

Mais est-ce à dire que tout est pour le mieux, que beaucoup de bien, tout le bien possible étant fait, rien n'est plus à faire? Hélas! non. Même dans le service le mieux organisé, celui de la Seine, nous avons trouvé des actes répréhensibles de la part de ceux qui ont charge des enfants; même au milieu des populations dévouées et honnêtes, affectueuses même quoique rudes, frustes et renfermées, des campagnes, nous avons vu des cas de brutalité, de violence, de traitements indignes envers de pauvres enfants sans défense. Dans l'organisation du service lui-même, surtout, nos critiques se sont élevées. Nous allons tâcher de les résumer ici.

Une des réformes les plus souhaitables, croyons-nous, serait l'unification, la centralisation du service. Qu'on en fasse une personnalité morale, agissant par elle-même, subsistant par ses res-

sources, ou les dons particuliers, ou les subventions publiques ; une personnalité centralisée, ayant sa population, absolument propre, les enfants malheureux, les abandonnés physiquement ou en danger moral, après ou avant tout acte de rébellion contre la loi de leur part ; ayant sa hiérarchie propre d'agents et de fonctionnaires, absolument spéciaux au service, suffisamment rémunérés, et par là suffisamment capables, tous soumis à une autorité commune responsable. Nous voudrions voir un service où tout, direction, administration, inspection, relèverait de la même autorité, qui agirait de concert dans tous ses éléments pour le seul bien de ses assistés, au lieu des tiraillements actuels entre les commissions hospitalières tutrices, les inspecteurs d'Etat, plus agents du service actif que de l'inspection, et le Conseil général souvent parcimonieux, sans contact direct avec les enfants, et ne prenant en considération que l'équilibre de son budget. Demandons-nous un service national ? Pourquoi non ? Les enfants les premiers y gagneraient : plus de recherche du domicile de secours, plus d'enquête, plus de mort pour eux, unité et largesse de vues dans la direction, hiérarchie de fonctionnaires responsables devant le ministre. L'Etat a déjà la direction du service par ses inspecteurs, il l'aura toujours, car toujours on lui donnera le service

d'inspection ; pourquoi ne pas lui donner, avec des droits sur le service, des charges et des devoirs effectifs et légaux ?

J'entends bien : l'Etat ayant le service, toutes les charges financières vont affluer vers lui peu à peu. Mais est-il si désarmé envers les départements et les communes, et ne peut-il leur imposer une forte contribution aux dépenses ? D'ailleurs, ses charges s'accroîtraient de ce côté, que nous n'y verrions pas d'inconvénients. Nous trouvons dans le rapport au Sénat de M. Théophile Roussel les chiffres suivants, donnés par M. Henri Monod. Alors que la France paye par habitant pour ses dépenses d'assistance 2 fr. 23 seulement, l'Allemagne paie 2 fr. 34, les Pays-Bas 7 fr. 50, l'Angleterre 7 fr. 82. Ces chiffres deviennent éloquentes, si on les compare aux charges des contribuables des divers pays pour tous les impôts : le Français, le moins grevé pour l'Assistance, l'est de 75 francs par tête pour le budget général ; l'Anglais, de 64 francs ; l'Allemand, de 30 fr. 50. La France serait-elle en train de perdre tant au point de vue financier et intérieur qu'au point de vue moral et extérieur son beau renom antique de chevalerie, de générosité et de défenseur des faibles, même et surtout sans son intérêt ? Nous ne voulons pas le croire, et alors que tant de deniers vont aux armements, aux dépenses de luxe ou inutiles, au

gaspillage même, on invoquerait la question d'économie pour restreindre leur aumône aux enfants malheureux, ou ne pas la rendre plus large ? A chaque pas, nous avons trouvé la question d'argent, toutes les améliorations entravées par cette seule préoccupation : que vont-elles coûter ? Si elles ne coûtent rien, on les fait, sinon les enfants pâtissent toujours. Et alors, c'est l'admission réglementée dans ses conditions ou au point de vue de l'âge, au lieu de l'admission à bureau très largement ouvert, et comme conséquence, la mort de beaucoup de pauvres petits êtres ; alors, c'est la modicité de secours, pensions presque sordides arrachées à des administrations départementales qui condamnent la mère à la mort avec son enfant, les nourriciers à une nouvelle aumône envers leurs pupilles ; c'est l'impossibilité de trouver des fonds pour créer des écoles de réforme, alors que tant d'enfants se perdent chaque jour, que le besoin se fait de plus en plus impérieusement sentir de les enlever au milieu où ils se pervertissent avant leur chute complète. Augmentez le secours temporaire, distribuez-le plus largement et plus intelligemment, vous reconstituerez une âme à tant de malheureuses que la faim mène bientôt à l'abandon de leur enfant, et à des métiers honteux. Augmentez les pensions, et vous pourrez demander à des nourriciers plus intelligents, plus affectueux,

sinon plus d'affection, au moins plus de soins, plus de propreté, de confort pour l'enfant, moins d'exploitation de celui-ci à de menus travaux, et plus d'instruction. Créez des écoles de réforme, et de préservation, vous, Etat, que nous chargeons du service, vous, Etat, car les départements ne peuvent ni ne veulent les créer seuls ni s'entendre entre eux pour le faire, et alors vous verrez diminuer la criminalité, d'abord celle des enfants, puis celle des hommes, car vous en aurez sauvé beaucoup en les prenant jeunes, et il y en a beaucoup à sauver.

Mais pour cela, pour régénérer ces éléments gâtés, pour sauver du vice et de la mort beaucoup d'enfants, tous ceux qui sont en danger, il faut beaucoup de dévouement, beaucoup d'argent, beaucoup d'éducation morale. L'Etat français est-il disposé à épurer sa jeunesse, à se créer pour plus tard une réserve d'hommes, en faisant un sacrifice financier, et, qu'on nous permette ici ce passage, en songeant que, pour l'éducation, il faut un idéal moral, non pas seulement des préceptes, et que cet idéal, on ne le trouve pas, à notre connaissance du moins, ailleurs que dans la religion (1). Si l'on nous prouve, autrement que par des affir-

(1) A quelque dogme chrétien qu'elle appartienne d'ailleurs.

mations, le contraire, nous sommes tout disposés à le croire. Jusque-là nous nous y refusons.

Nous demanderons donc à l'Etat (1), chargé du service, de laisser crier certains politiciens qui confondent volontairement religion et cléricalisme, tolérance religieuse et haine contre la religion ; de faire vraiment du meilleur socialisme en centralisant le service entre ses mains, et surtout, ô surtout, d'en bannir toute question et toute influence politiques.

Quand l'on songe qu'en 1887 il a fallu un décret pour empêcher que des influences politiques ne vinssent faire nommer inspecteurs des hommes notoirement incapables, quand on songe que des brutalités atroces se commettent contre les enfants sans qu'on puisse faire un exemple, parce que le nourricier est l'électeur influent d'un conseiller général ou d'un député ; quand on songe que l'inspecteur ne peut tout dire ou tout faire pour le bien des enfants, car il trouve auprès des administrations publiques des influences politiques qui lui donnent le choix entre une abstention et sa révocation, on se sent pris d'une infinie tristesse en voyant la manière dont les chefs, les élus du peuple comprennent leur pouvoir.

(1) Ceci s'applique à plus forte raison aux administrations publiques chargées actuellement de l'éducation des enfants assistés.

Non certes, économies et questions ou influences politiques n'ont rien à voir dans le service que nous avons tâché d'étudier ci-dessus. S'il est un point quelconque de la vie de l'homme et des nations où elles ne doivent pas être écoutées et suivies, c'est bien la charité en général, et surtout la charité envers les enfants : il y va de la vie, de l'avenir de ces jeunes êtres, par eux, de la vie et de l'avenir du pays et de la société de France. Nous aimons à croire que l'Etat et les pouvoirs publics le comprendront, et feront aboutir sans délai les réformes urgentes qui sont en préparation.

Paris, le 22 janvier 1901.

ED. CABIBEL

Vu, le Président de la Thèse,

PILLET,

Vu, le Doyen,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE I. — HISTORIQUE.....	10
A. — Antiquité et temps barbares....	10
B — France : 1° Du ix ^e au xvii ^e siècles	17
2° Du xviii ^e siècle à la	
Révolution.....	20
3° Révolution.....	34
4° Période contempo-	
raine.....	40
C. — Etranger : 1° Angleterre.....	45
2° Etats-Unis.....	48
3° Allemagne.....	50
4° Autriche.....	51
5° Belgique... ..	52
6° Espagne.....	53
7° Italie	54
8° Russie.....	54
9° Suisse	55
CHAPITRE II. — NOTIONS GÉNÉRALES ET STATISTIQUE..	57
CHAPITRE III. — ENFANTS SECOURUS.....	75
Historique.....	75
A qui le secours est accordé.....	77

Conditions du secours.....	78
Taux du secours.....	79
Cessation.....	80
Autres secours.....	97
CHAPITRE IV. — PUPILLES DE L'ASSISTANCE.....	103
1° Enfants assistés.....	103
A. — Classification.....	103
B. - Admission. — Question des tours.....	113
Admission actuelle.....	119
Effets de l'admission.....	141
2° Enfants moralement abandonnés.	150
Déchéance et ses effets.....	156
Dessaisissement et ses effets.....	165
CHAPITRE V. — ENTRETEN ET EDUCATION.....	171
Principe du placement familial et rural.....	171
Mise en nourrice.....	187
Mise en pension.....	197
Mise en tutelle ou apprentissage...	216
Situation des enfants.....	225
Service médical.....	228
Enfants vicieux ou difficiles.....	234
CHAPITRE VI. — TUTELLE DES PUPILLES.....	252
Ses titulaires.....	252
Son étendue.....	258
Son exercice.....	270
Sa délégation.....	277
Cessation.....	285
CHAPITRE VII. — ADMINISTRATION ET SURVEILLANCE..	290
Administration.....	290
Inspection.....	292

CHAPITRE VIII. — RÉGIME FINANCIER.....	305
Historique.....	305
Diverses catégories de dépenses....	313
Contribution aux dépenses.....	318
Domicile de secours.....	324
Recettes.....	336
Comptabilité	339
CHAPITRE IX. — CONCLUSION.....	342
TABLE DES MATIÈRES.....	351

BEAUVAIS, IMPRIMERIE G. THOLOMÉ, RUE SAINT-JEAN.

BEAUVAIS. — IMPRIMERIE G. THOLOMÉ, RUE SAINT-JEAN
